

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ И РАДИОЭЛЕКТРОНИКИ (ТУСУР)

Кернякевич П. С.

**ФИНАНСОВОЕ**

**ПРАВО**

Учебное пособие

Томск 2018

**Кернякевич П. С.**

Финансовое право. Учебное пособие / П. С. Кернякевич Томск, 2018.-117

с.

Пособие посвящено гражданско-правовому регулированию финансовой деятельности, а также некоторых других связанных с ней отношений, возникающих в деятельности хозяйствующих субъектов.

Пособие предназначено для студентов всех форм обучения высшего образования, обучающихся на всех формах подготовки, в том числе с использованием дистанционных образовательных технологий, а также для других лиц, интересующихся гражданско-правовым регулированием финансовой деятельности.

Учебное пособие включает 5 тем, в которых рассмотрены: принципы и существенные характеристики финансовой деятельности государства, организация финансового контроля, основы бюджетного права и бюджетного процесса.

В конце каждой темы приведены вопросы и задания для самоконтроля.

## Оглавление

Введение .....	4
ТЕМА 1. ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА .....	5
1.1. Понятие и задачи финансовой деятельности государства .....	5
1.2. ПОНЯТИЕ ФИНАНСОВОГО ПРАВА И ЕГО ИСТОЧНИКИ.....	6
1.3. ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	8
Контрольные вопросы: .....	8
ТЕМА 2. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ. ОРГАНЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ.....	9
2.1. Понятие финансового контроля.....	9
2.2. Из истории эволюции органов финансового контроля в России.....	10
2.3. Виды контроля.....	17
2.4. Противодействие легализации доходов, полученных преступным путем.....	51
Контрольные вопросы .....	68
ТЕМА 3. ПРИНЦИПЫ БЮДЖЕТНОГО УСТРОЙСТВА И БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС .....	70
3. 1. Понятие бюджета и бюджетного права .....	70
3.2. Бюджетная система РФ.....	71
3.3. Бюджетный процесс.....	76
Контрольные вопросы .....	80
ТЕМА 4.ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ.....	81
4.1. Правовое регулирование государственных доходов .....	81
4.2. Налоговое право .....	90
4.3. Государственные расходы.....	97
4.4. Правовое регулирование сберегательного дела.....	98
Контрольные вопросы .....	99
ТЕМА 5. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ .....	100
5.1. Государственный кредит .....	100
5.2. Государственный долг .....	101
Контрольные вопросы .....	109
Краткий терминологический словарь.....	110
Список литературы.....	114

## Введение

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

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

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

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

Необходимо особо отметить, что в процессе изучения дисциплины следует обращаться непосредственно к нормативно-правовой базе, к законам и подзаконным актам, активно работать с этими материалами, что должно обеспечить высокий уровень освоения дисциплины.

# ТЕМА 1. ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА

## 1.1. Понятие и задачи финансовой деятельности государства

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

В целом, финансовая политика государства представляет собой процесс ориентации (направления) экономической политики страны, в целях воздействия на структуру и размер валового продукта с помощью регулирования государственных доходов и расходов<sup>1</sup>. Первоочередной задачей при этом является реализация фискальных интересов (фиск – от лат. *fiscus* – корзина, денежный ящик, казна), а именно – обеспечение государственных доходов, на основе которых функционирует государственный бюджет.

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

1. Уполномоченные государственные органы осуществляют специальную финансовую деятельность, которая заключается в планируемом сборе и распределении денежных средств, а также в контроле за соблюдением законности в этой сфере.
2. Способы аккумуляции денежных средств:
3. Налогообложение, т.е. взимание государством обязательных и установленных законом платежей с физических и юридических лиц в федеральный бюджет, бюджеты субъектов федерации или местные бюджеты.
4. Взимание платежей, имеющих характер пошлин, за использование природных ресурсов и за осуществление государством юридически значимых действий в пользу юридических и физических лиц.
5. Привлечение средств юридических и физических лиц на добровольной основе: размещение государственных ценных бумаг, проведение государственных лотерей.
6. Арендная плата за использование недвижимости, находящейся в государственной собственности.
7. Страхование имущества, личности и ответственности, что позволяет использовать привлеченные средства.

Способы распределения и использования денежных средств:

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

Две основные задачи государства в сфере финансов

1. Распределительная задача. В ходе ее реализации разрабатываются и утверждаются бюджеты – федеральный, субъектов федерации и местные. Согласно

бюджетам осуществляется сбор денежных средств и их распределение соответственно целевому назначению. Таким образом, реализация распределительной задачи в той ее части, которая предполагает разработку и утверждение бюджетов разных уровней, предполагает возможность аккумуляции денежных средств, необходимых для удовлетворения государственных потребностей.

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

## 1.2. ПОНЯТИЕ ФИНАНСОВОГО ПРАВА И ЕГО ИСТОЧНИКИ

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

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

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

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

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

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

**Источники финансового права.** Под источниками права в юридической науке понимаются формы объективирования, существования права. В современном отечественном правоведении выработано и более точное определение: «Под источником права следует

понимать обусловленный характером правопонимания данного общества способ признания социальных норм в качестве обязательных». История знает три формы объективирования права, три формы существования обязательных норм: нормативно-правовой акт, судебный прецедент и правовой обычай. Специфика отрасли определяет безусловный приоритет нормативно правовых актов как источника финансового права. Источники российского финансового права – это, в первую очередь, нормативно-правовые акты представительной и исполнительной государственной власти и органов местного самоуправления, содержащие нормы финансового права.

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

Источником финансового права является Гражданский кодекс РФ (ГК РФ). Кодекс содержит нормы права, определяющие такие категории, как «юридическое лицо», «физическое лицо», «хозяйственные товарищества» и т.п. Без соответствующих дефиниций кодекса в принципе невозможно осуществление правового регулирования, в том числе и регулирования финансовых правоотношений. Кроме того, кодекс прямо регулирует правоотношения между субъектами финансового права – предпринимателями и государственными органами. Это относится, в частности, к статьям, определяющим права сторон при заключении государственного контракта (ст.ст. 17–65, 525–534).

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

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

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

РФ, акты муниципального самоуправления.

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

### **1.3. ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

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

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

Государственные финансы образуют:

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

Финансы юридических лиц состоят из:

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

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

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

#### **Контрольные вопросы:**

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



## **ТЕМА 2. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ. ОРГАНЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

### **2.1. Понятие финансового контроля**

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

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

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

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

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

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

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

Сроки осуществления финансового контроля

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

3. Последующий финансовый контроль проводится после завершения финансовых операций. Например, после исполнения доходной и расходной частей федерального бюджета.

#### Методы финансового контроля

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

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

## 2.2. Из истории эволюции органов финансового контроля в России

**16 век.** Начальный этап формирования регулярно действующих, организованных органов финансового контроля в Московском государстве связан с земской реформой 1555–1556 гг., осуществленной Иваном IV Грозным. Реформа ликвидировала институт наместников и уплачиваемый населением в их пользу налог (кормовой оброк) стал поступать государству. В 60–70-е годы XVI в. взимание данного налога и связанные с этим функции государственного финансового контроля стали осуществлять специальные приходные кассы, именовавшиеся избами, или четвертями<sup>1</sup>. Они являлись, по существу, самостоятельными финансовыми приказами с постоянной подведомственной им территорией, которая подчинялась им в финансовом и в административно-судебном отношении.

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

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

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

Собственно специальным учреждением, осуществлявшим исключительно специфические функции финансового контроля, являлся Счетный приказ, учрежденный, по разным данным, или в 1555, или в 1557 году. Приказ осуществлял проверку прихода, расхода и остатков сумм во всем государстве. По утверждению В.А. Лебедева, «сами операции

поверки в Счетном приказе были, надо полагать, весьма поверхностны и неудовлетворительны уже вследствие слабого состояния арифметических познаний в то время». Вероятно, упразднен приказ был в 1701 году.

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

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

Через несколько дней после учреждения Сената 2 марта 1711 года в Российской империи была создана система негласного надзора – фискалитет (от лат. *Fiscus* – императорская казна). Должности фискалов учреждались «по всяким делам», но главная их задача заключалась в осуществлении секретного финансового контроля. Возглавлял систему фискалитета обер-фискал, в чью компетенцию входило наблюдение за всеми высшими должностными лицами, административными учреждениями и судами. Установив факт злоупотребления, фискалы тайно доносили о нем в Сенат.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Реформа местного самоуправления, осуществленная на основании закона под названием «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» 1 ноября 1775 года, непосредственно затронула организацию финансового контроля. В провинции учреждались казенные палаты, которые руководили сбором государственных платежей и управляли источниками государственных доходов. При этом в счетных экспедициях

казенных палат было сосредоточено дело государственного финансового контроля. Отчеты о контрольных мероприятиях счетных экспедиций казенных палат поступали в созданное при Сенате в 1780 году новое финансово-контрольное учреждение – Государственную экспедицию для свидетельства счетов. В 80-е годы XVIII века, кроме того, в Сенате действовали специальные финансовые экспедиции, осуществлявшие управленческие и контрольные функции: Экспедиция о государственных доходах; Экспедиция о государственных расходах; Экспедиция о государственных недоимках. Сенатские экспедиции были независимы от сенатских департаментов и находились в непосредственном подчинении генерал-прокурора Сената. В связи с созданием этой новой сенатской системы финансового контроля Ревизион-коллегия была в 1781 году упразднена.

**19 век.** Следующий этап развития государственного финансового контроля связан с учреждением в Российской империи министерской системы. Манифестом 28 января 1811 года «Об устройстве главного управления ревизии государственных счетов» был учрежден в качестве самостоятельного органа центрального управления на правах, равных министерским, Государственный контроль. Тогда же была создана должность Государственного контролера с правами и обязанностями министра. В составе Государственного контроля функционировали два департамента – департамент ревизии счетов по гражданскому ведомству и департамент ревизии счетов по военному ведомству. В 1827 году был создан департамент ревизии счетов по морскому ведомству.

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

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

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

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

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

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

осуществлено преобразование системы финансового контроля.

С 1862 года в основу финансового контроля была положена документальная проверка всех сумм государственных доходов и расходов. В ходе реформы, начиная с 1865 года, была создана система местных органов Государственного контроля, состоявшая из контрольных палат. Каждой контрольной палате было подведомственно определенное число губерний. Контрольные палаты были уполномочены осуществлять ревизию всех государственных бюджетных средств. Контрольные палаты функционировали вполне независимо, не были подчинены губернаторам и были причислены к учреждениям ведомства Государственного контроля. Во главе контрольной палаты стоял управляющий, действовало общее присутствие палаты в составе помощника управляющего, старших и младших ревизоров. Ревизии осуществлялись по подлинным документам учреждений.

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

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

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

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

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

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

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

контроля вообще все учреждения относительно сумм, издержанных на известное императору употребление. Это означало, что расходы, осуществленные непосредственно по указанию императора, ревизии не подлежали. Контролировалась только правильность итоговых сумм.

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

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

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

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

**Советское время.** В самом начале 1918 года советская власть предприняла попытку организации собственной системы финансового контроля. Начала ее организации были принципиально иными, чем в Российской империи и Российской Республике. Предполагалось, что собственно контроль будет организован советской властью, т.е. органами так называемой диктатуры пролетариата. Декретом об образовании центральной контрольной коллегии 18 (31) января 1918 года Совет Народных комиссаров постановил следующее: «1. В губерниях и районах Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов образуются учетно-контрольные коллегии для установления единообразия в действиях и инструктирования местных контролирующих органов, для разработки и сводки данных, получаемых от них, для предварительного рассмотрения договоров и пр. и для посылки фактических контролеров на места производства выплат и прочие места, как для текущей, так и для внезапной ревизии; 2. Центральный Исполнительный Комитет Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов образует Центральную контрольную коллегию для окончательной разработки и сводки ежемесячных данных и годовых отчетов, поступающих от губернских и районных учетных контрольных коллегий, для предварительного рассмотрения сметных предложений по бюджету и контрольного заключения об исполнении его и для общего направления всей контрольной работы в стране; 3. В местах расходования народных сумм, как органы Государственного контроля, могут учреждаться контрольные комиссии, выбранные служащими и рабочими учреждений или предприятий, подлежащих контролю, из лиц, не являющихся распорядителями. Эти комиссии подчиняются указаниям учетно-контрольных коллегий».

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

Очень скоро стало ясно, что сколько-нибудь эффективный государственный финансовый контроль не может быть организован иначе как регулярная государственная бюрократически сконцентрированная система, основанная на единоначалии и

иерархическом подчинении. В мае 1918 года в связи с этим был учрежден Народный комиссариат государственного контроля, а Центральная контрольная коллегия в июле 1918 года упразднена.

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

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

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

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

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

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

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

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

Президиум ЦКК и коллегия РКИ заседали совместно, причем за Президиумом ЦКК сохранялось руководство. Небезынтересным новшеством в работе РКИ было ее право публиковать для всеобщего сведения списки должностных лиц, уличенных в «бесхозяйственности» или иных проступках и преступлениях<sup>2</sup>. Собственно финансовый контроль стал составной частью системы общегосударственного партийно-советского контроля.

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



последней были связаны с контролем исполнения актов правительства.

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

В 1940 году Указом Президиума Верховного Совета СССР был создан Народный комиссариат Государственного контроля СССР, одновременно аналогичные наркоматы были образованы в созданных республиках. К этим органам перешли функции финансового контроля за бюджетными средствами, прежде всего за бюджетными расходами. Наркомфин эти функции в значительной степени утратил. Право ревизии наркомата распространялось на государственные гражданские и военные учреждения и на общественные организации. В 1946 году все наркоматы были преобразованы в министерства. Министерство государственного контроля было упразднено в 1957 году. При этом часть функций финансового контроля была передана Комиссии Советского контроля при Совете Министров СССР: так, на этот орган была возложена обязанность контролировать целесообразность расходования государственных бюджетных средств. Все прочие функции финансового контроля были возложены на Министерство финансов СССР. Впрочем, фактически финансовый контроль во второй половине XX века в СССР был сосредоточен в ведомствах, что не могло не сказаться негативно на его эффективности. Многочисленные сменявшие друг друга советские государственные контрольные органы, такие как Комиссия советского контроля при Совете Министров СССР (1957–1961 гг.); Комиссия государственного контроля Совете Министров СССР (1961–1962); Комитет партийногосударственного контроля ЦК КПСС и Совета Министров СССР (1962–1965); Комитет народного контроля СССР (1965 – преобразован в 1979 году, перестал существовать в 1991 году), согласно партийным документам и государственному законодательству занимались контролем выполнения государственных планов, вели работу с нарушителями дисциплины, выявляя резервы народного хозяйства, и добивались их использования и т.п. Очевидно, что в таких условиях эффективный, централизованный и правильно бюрократически организованный финансовый контроль отсутствовал.

### 2.3. Виды контроля

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

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

В компетенцию Председателя Счетной палаты входят следующие функции:

- осуществление руководства деятельностью Счетной палаты и организация работы в соответствии с Регламентом Счетной палаты;
- предоставление Совету Федерации и Государственной Думе совместно с заместителем Председателя Счетной палаты отчетов о работе Счетной палаты;

- представление Счетной палаты в органах государственной власти Российской Федерации и за рубежом;
- издание приказов и распоряжений, осуществление приема и увольнения сотрудников аппарата Счетной палаты, заключение хозяйственных и иных договоров;
- имеет право принимать участие в заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, их комитетов и комиссий, Правительства Российской Федерации, Президиума Правительства Российской Федерации.

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

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

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

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

Для рассмотрения вопросов, связанных с организацией деятельности палаты, планированием ее работы, совершенствованием методов ревизий и проверок, а также для подготовки и составления отчетов для Совета Федерации и для Государственной Думы

образуется и функционирует Коллегия Счетной Палаты. В состав коллегии входят председатель, заместитель председателя и аудиторы палаты.

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

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и организации Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды, территориальные внебюджетные фонды обязательного медицинского страхования. Контролю Счетной палаты подлежат также органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании, другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации, общественные объединения, негосударственные некоммерческие организации и иные юридические лица вне зависимости от их организационно правовой формы, если они получают, перечисляют, используют либо управляют федеральной собственностью, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества.

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

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

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

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

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

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

В принципе, невыполнение обязательного предписания органа или должностного лица,

осуществляющего государственный контроль, в соответствии с Кодексом об административных нарушениях, влечет за собой административную ответственность и наложение штрафа, что в полной мере можно отнести и к ситуации с неисполнением предписания Счетной палаты.

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

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

Задачи Счетной палаты сформулированы в законодательстве следующим образом:

□ организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

□ определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

□ оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

□ проведение финансовой экспертизы проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

□ анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

□ осуществление контроля за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и государственной собственности и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных им банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;

□ регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

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

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

Главной задачей Госналогслужбы было определено осуществление контроля за

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

В декабре 1998 года налоговая служба была преобразована. Указом Президента Российской Федерации от 23.12.1998 было создано Министерство Российской Федерации по налогам и сборам. Во исполнение данного указа 27 февраля 1999 г. было принято Постановление Правительства, определявшее, что вновь образованное Министерство «является правопреемником Государственной налоговой службы в отношении задач, функций, прав, обязанностей и иных вопросов деятельности...».

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

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

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

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

и оборота этилового спирта и алкогольной продукции, а также валютный контроль.

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

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

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

1) контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов, сборов и других обязательных платежей в соответствующий бюджет и государственные внебюджетные фонды в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) участие в разработке и осуществлении налоговой политики с целью обеспечения своевременного поступления в соответствующий бюджет и государственные внебюджетные фонды налогов, сборов и других обязательных платежей в полном объеме;

3) осуществление валютного контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации о валютном регулировании и валютном контроле в пределах компетенции налоговых органов;

4) осуществление государственного контроля производства и оборота этилового спирта, изготовленного из всех видов сырья (далее именуется – этиловый спирт), спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции;

5) осуществление в установленном порядке государственной регистрации юридических лиц.

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

1) проводило работу по взиманию законно установленных налогов, сборов и других обязательных платежей, в том числе в пределах своей компетенции разрабатывало и утверждало обязательные для налогоплательщика формы заявлений о постановке на учет в налоговых органах, расчетов по налогам, налоговых деклараций и иных документов, связанных с исчислением и уплатой налогов и сборов, а также устанавливало порядок их заполнения;

2) осуществляло в пределах своей компетенции контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов, сборов и других обязательных платежей в соответствующий бюджет и государственные внебюджетные фонды;

3) вело в установленном порядке учет налогоплательщиков;

4) проводило разъяснительную работу в отношении применения законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, бесплатно информировало налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, предоставляло налогоплательщикам формы установленной отчетности, разъясняло порядок их заполнения, порядок исчисления и уплаты налогов и сборов и обеспечивало налогоплательщиков иной необходимой информацией;

5) обеспечивало в установленном порядке возврат или зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов, а также пеней и штрафов;

6) подготавливало в пределах своей компетенции предложения по

совершенствованию налоговой политики, планированию налоговых поступлений, развитию налогового законодательства в Российской Федерации, валютного законодательства и законодательства в области производства и оборота этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции, а также законодательства о государственной регистрации юридических лиц;

7) обобщало практику применения законодательства о налогах и сборах, анализировало отчетные и статистические данные, результаты налоговых проверок и разрабатывало на их основе в пределах своей компетенции приказы, инструкции, методические указания и другие документы по применению законодательства Российской Федерации о налогах и сборах;

8) применяло установленные законодательством Российской Федерации санкции в случае нарушения законодательства о налогах и сборах;

9) проводило совместно с правоохранительными и контролирующими органами мероприятия по контролю за соблюдением законодательства о налогах и сборах;

10) участвовало в переговорах о заключении межправительственных соглашений об избежании двойного налогообложения доходов и имущества и осуществляло реализацию указанных соглашений;

11) участвовало в разработке проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов на соответствующий год;

12) осуществляло в установленном порядке регистрацию контрольно-кассовых машин, используемых в организациях, в соответствии с законодательством Российской Федерации;

13) осуществляло контроль за соблюдением правил использования контрольно-кассовых машин, полнотой учета выручки денежных средств в организациях, обязанных использовать контрольно-кассовые машины, в соответствии с законодательством Российской Федерации;

14) обеспечивало в пределах своей компетенции валютный контроль за соответствием проводимых валютных операций законодательству Российской Федерации, за исключением валютных операций кредитных организаций, и наличием необходимых для этого лицензий и разрешений;

15) осуществляло в установленном порядке лицензирование деятельности по производству и обороту этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции и обеспечивало контроль за соблюдением условий указанной деятельности;

16) составляло и вело в установленном порядке Государственный сводный реестр выданных, приостановленных и аннулированных лицензий на производство и оборот этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции, а также вело Государственный реестр организаций, осуществляющих поставки алкогольной продукции для розничной торговли;

17) осуществляло контроль за соблюдением порядка декларирования в области производства и оборота этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции;

18) осуществляло государственный контроль за распределением квот на закупку этилового спирта, устанавливаемых Правительством Российской Федерации, и их использованием, принимало участие в разработке годовых балансов производства и потребления этилового спирта;

19) осуществляло контроль за объемами производства, разлива, хранения и реализации этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции, за соблюдением технологии производства указанной продукции;

20) участвовало в разработке государственных стандартов, технических условий, норм и правил в области контроля за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции;

21) проводило экспертизу и обследование организаций для определения

соответствия требованиям, предъявляемым к производству и обороту этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции;

22) участвовало в разработке минимальных отпускных, оптовых и розничных цен на алкогольную продукцию, установлении ставок акцизов на этиловый спирт, спиртосодержащую и алкогольную продукцию;

23) анализировало отчетные и статистические данные, результаты проверок на местах, информацию и сведения, получаемые от федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций, и на их основе разрабатывало мероприятия по обеспечению государственного контроля за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции;

24) обеспечивало установку и пломбирование в организациях, производящих этиловый спирт, контрольных спиртоизмеряющих приборов, а в организациях, производящих алкогольную продукцию, – контрольных приборов учета объемов этой продукции и осуществляло контроль за ремонтом и заменой указанных приборов;

25) выступало в установленном порядке государственным заказчиком по разработке нормативно-технической документации по вопросам учета и контроля производства, разлива, хранения и оптовой продажи спиртосодержащей и алкогольной продукции;

26) представляло в установленном порядке в пределах своей компетенции в соответствующие федеральные органы исполнительной власти, правоохранительные и контролирующие органы, их территориальные органы и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации информацию о выявленных нарушениях;

27) налагало штрафы на организации и физических лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации о применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением, а также штрафы за несоблюдение условий работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации организациями и физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица;

28) осуществляло в установленном порядке государственную регистрацию юридических лиц посредством внесения в Государственный реестр сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, а также иных сведений о юридических лицах в соответствии с законодательством Российской Федерации;

29) вело в установленном порядке Единый государственный реестр юридических лиц;

30) осуществляло в пределах своей компетенции контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области государственной регистрации юридических лиц;

31) организовывало в пределах своей компетенции выполнение мероприятий по мобилизационной подготовке и гражданской обороне в соответствии с законодательством Российской Федерации;

32) обеспечивало в соответствии с законодательством Российской Федерации меры по созданию информационных систем, автоматизированных рабочих мест и других средств автоматизации и компьютеризации работы налоговых органов;

33) осуществляло иные функции, предусмотренные федеральными законами и другими нормативными правовыми актами.

Осуществляя свои функции, министерство реализовывало следующие принадлежащие ему права:

1) требовать от налогоплательщика или налогового агента документы (по установленным формам), являющиеся основанием для исчисления и уплаты (удержания и перечисления) налогов и сборов, а также пояснения и документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты (удержания и перечисления) налогов и



сборов;

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

регулировании и валютном контроле;

18) взаимодействовать с иными органами валютного контроля при осуществлении валютного контроля;

19) запрещать или приостанавливать реализацию этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции, не соответствующих требованиям стандартов и нормативов по качеству, безопасности, количеству, упаковке и маркировке;

20) проводить осмотр помещений, занимаемых организациями независимо от подведомственности и формы собственности, производящими и (или) реализующими этиловый спирт, спиртосодержащую и алкогольную продукцию, осуществлять контроль за достоверностью ведения учета этих видов продукции, вскрывать и тарировать контрольные спиртоизмеряющие приборы, проводить контрольные сливы, оперативные проверки наличия остатков и инвентаризацию этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции, проверять оформление товарно-транспортных накладных и по результатам проверок составлять акты;

21) получать от руководителей и должностных лиц организаций, независимо от подведомственности и формы собственности производящих и (или) реализующих этиловый спирт, спиртосодержащую и алкогольную продукцию, необходимые документы и пояснения по вопросам, связанным с проверкой;

22) в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, отказывать в государственной регистрации юридических лиц;

23) запрашивать в установленном порядке у федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций необходимую информацию;

24) создавать, реорганизовывать и ликвидировать в установленном порядке территориальные органы и находящиеся в ведении Министерства организации;

25) проводить обследования и проверки работы своих территориальных органов на всех уровнях, принимать меры к устранению недостатков и нарушений, а также заслушивать в случае необходимости отчеты руководителей территориальных органов о состоянии контрольной работы, оказывать методическую и практическую помощь в ее организации, изучать организацию работы территориальных органов и распространять положительный опыт их работы;

26) отменять решения своих территориальных органов или приостанавливать их действие в случае несоответствия этих решений законодательству Российской Федерации, давать обязательные для исполнения указания территориальным органам;

27) организовывать проведение научно-исследовательских работ в области налогообложения, взаимодействовать с научно-исследовательскими организациями с целью выработки предложений о проведении налоговой политики;

28) осуществлять международное сотрудничество в соответствии с возложенными на Министерство задачами и функциями, изучать опыт деятельности налоговых органов зарубежных стран и разрабатывать предложения по его использованию в деятельности налоговых органов;

29) осуществлять в установленном порядке управление переданным ему в оперативное управление государственным имуществом;

30) осуществлять другие права, предусмотренные Налоговым кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации 9 марта 2004 г. в связи с преобразованием структуры федеральной государственной власти Министерство по налогам и сборам преобразовано в Федеральную налоговую службу, причем его функции по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности, по ведению разъяснительной работы по законодательству Российской Федерации о налогах и сборах

переданы Министерству финансов Российской Федерации.

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

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

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

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

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

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

Федеральное казначейство составляло Главное управление Федерального казначейства Министерства финансов РФ и территориальные органы в субъектах Российской Федерации, в городах, районах и районах в городах. Начальник Главного управления назначался и освобождался от должности Правительством РФ по представлению Министра финансов, руководители территориальных органов в субъектах РФ – Министром финансов по представлению начальника Главного Управления. Предназначение органов федерального казначейства – в первую очередь, контроль за поступлением, обоснованным и экономически эффективным использованием средств бюджета. Для реализации этих функций органам казначейства предоставлено право производить у всех юридических лиц, независимо от формы собственности, проверки денежных документов, связанных с зачислением и

использованием средств, а также получать от всех кредитных учреждений справки о состоянии счетов их клиентов – юридических лиц.

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

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

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

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

- организует исполнение Федерального бюджета, финансовое исполнение государственных (федеральных) внебюджетных фондов;
- руководит работой территориальных органов Федерального казначейства, получает, анализирует и обобщает их отчеты о проделанной работе и разрабатывает предложения по ее совершенствованию;
- организует распределение в установленных размерах доходов между Федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации;
- осуществляет управление доходами и расходами Федерального бюджета и иными централизованными финансовыми ресурсами, находящимися в ведении Правительства Российской Федерации (в рублях и в иностранной валюте), распоряжается средствами, числящимися на соответствующих счетах в банках и иных финансово-кредитных учреждениях (за исключением средств государственных внебюджетных фондов и внебюджетных средств), а также осуществляет операции с этими средствами;
- регулирует финансовые отношения между Федеральным бюджетом и государственными (федеральными) внебюджетными фондами, организует контроль за поступлением и использованием внебюджетных (федеральных) средств.

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

ГУФК взаимодействовало с Центральным банком, Министерством по налогам и

сборами России и иными центральными органами государственной власти и управления в целях улучшения организации работы и усиления контроля за исполнением федерального бюджета; реализовало иные функции как руководящий орган казначейской системы.

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

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

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

Министерство осуществляло: разработку мер и предложений по финансовому оздоровлению экономики, постепенному преодолению бюджетного дефицита и кредитной экспансии, сдерживанию роста государственного внутреннего долга; координацию работы по обеспечению финансовой поддержки малоимущих слоев населения, лиц с фиксированным доходом в условиях либерализации цен и перехода к рыночным отношениям; разработку предложений по усилению борьбы с инфляцией, стабилизации и повышению покупательной способности рубля, последовательному достижению его конвертируемости, а также координацию деятельности по становлению и нормальному функционированию в стране финансового рынка и рынка ценных бумаг и др.

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

- разработка и реализация стратегических направлений единой государственной финансовой политики;
- составление проекта и исполнение федерального бюджета;

- обеспечение устойчивости государственных финансов и их активного воздействия на социально-экономическое развитие страны, эффективность хозяйствования, а также осуществление мер по развитию финансового рынка;

- разработка предложений по привлечению в экономику страны иностранных кредитных ресурсов и об источниках их погашения;

- осуществление финансового контроля за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств и средств государственных (федеральных) внебюджетных фондов и др.

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

Положение определяло основные задачи Министерства таким образом:

- совершенствование бюджетной системы Российской Федерации, развитие бюджетного федерализма;

- разработка и реализация единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики;

- концентрация финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития;

- формирование проекта федерального бюджета и обеспечение его исполнения;

- подготовка отчета об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета страны;

- разработка единой методологии составления бюджетов всех уровней и отчетов об их исполнении;

- подготовка программ государственных заимствований и их реализация;

- управление государственным внутренним и внешним долгом;

- разработка и реализация единой политики в сфере развития финансовых рынков;

- участие в разработке и проведении единой политики в сфере формирования и использования государственных ресурсов драгоценных металлов и драгоценных камней;

- осуществление в пределах своей компетенции государственного финансового контроля;

- обеспечение методологического руководства бухгалтерским учетом, отчетностью и аудитом.

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

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

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

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

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

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

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

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

- валютно-финансовые отношения – подготовка предложений по совершенствованию валютно-финансовых и кредитных отношений с иностранными государствами и увеличению валютных ресурсов страны, участие в разработке финансовых условий договоров и соглашений с иностранными государствами, валютно-кредитной политики, предложений по использованию валютных средств, прогноза платежного баланса, формирование таможенной политики, организация работы по привлечению в экономику страны иностранных кредитных ресурсов, обслуживание государственного внешнего долга, участие в регулировании отпуска драгоценных металлов и камней;

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

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

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

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

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

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

- по применению мер принудительного воздействия в случаях нарушений установленного порядка финансирования – ограничивать, приостанавливать, а в необходимых случаях и прекращать в соответствии с законодательством Российской Федерации финансирование из федерального бюджета организаций при выявлении фактов нецелевого использования ими средств федерального бюджета, а также в случае непредставления ими в установленные сроки отчетности о расходовании ранее полученных средств; взыскивать в установленном порядке с организаций средства Федерального бюджета, израсходованные ими не по целевому назначению, с наложением штрафа в соответствии с законодательством Российской Федерации.

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

- выступать по поручению Правительства Российской Федерации официальным корреспондентом международных финансовых организаций, в которых состоит Российская Федерация, а также других иностранных контрагентов по финансовым операциям Правительства Российской Федерации;

- представлять в установленном порядке Правительство Российской Федерации при предоставлении государственных гарантий по кредитам в пределах размера государственного долга, утверждаемого федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год;

- осуществлять лицензионную деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и получать отчеты о деятельности соответствующих организаций.

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

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

Основные задачи Департамента бюджетной политики:

- разработка предложений по реализации основных направлений бюджетной политики на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу;

- формирование проекта Федерального бюджета и прогноза консолидированного бюджета, основных характеристик и структуры доходов и расходов Федерального бюджета на среднесрочную перспективу, обеспечивающих устойчивость государственных финансов, концентрацию финансовых ресурсов на основных направлениях социально экономического развития страны и ее регионов, повышение эффективности функционирования экономики и социальной сферы;

- разработка проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам исполнения Федерального бюджета и бюджетной классификации Российской



Федерации;

- совершенствование методологии бюджетного планирования и составления бюджета;
- осуществление в соответствии с законодательством финансирования из Федерального бюджета: проведения выборов и референдумов; проведения выборов федеральных органов государственной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также мероприятий, осуществляемых за счет резервных фондов Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации.

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

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

- анализ финансово-экономической политики государства, оценка ее результатов, разработка предложений по совершенствованию задач в области бюджетной, денежнокредитной и валютной политики в Российской Федерации;

- участие совместно с Минэкономразвития России в работе по составлению прогнозов социально-экономического развития страны на предстоящий год, среднесрочную и долгосрочную перспективу;

- определение основных макроэкономических показателей для составления проекта Федерального бюджета на очередной финансовый год и участие в процессе бюджетного планирования в части подготовки предложений, обусловленных задачами макроэкономической политики государства;

- участие в процессе исполнения Федерального бюджета при составлении ежемесячных лимитов бюджетного финансирования;

- организация в Министерстве финансов работы по подготовке перечня федеральных целевых программ и объемов их финансирования из Федерального бюджета, определению перечня и объемов финансирования программ развития субъектов Российской Федерации;

- участие в подготовке совместно с Банком России и федеральными органами исполнительной власти прогнозов платежного баланса Российской Федерации;

- участие в разработке законопроектов, проектов решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам восстановления обесценившихся сбережений граждан в Сбербанке России;

- разработка предложений по законодательному регулированию банковской деятельности, участие в работе соответствующих структурных подразделений Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении законопроектов в области банковской деятельности;

- осуществление мониторинга выполнения финансовой программы в рамках программы расширенного кредитования МВФ; обеспечение представления материалов от Министерства в соответствии со Специальным стандартом распространения данных (ССРД) МВФ, участие в переговорах и консультациях с международными финансовыми организациями по вопросам финансовой и денежно-кредитной политики Российской Федерации.

Департамент налоговой политики выполнял следующие основные задачи:

- разработка и практическая реализация стратегических направлений единой финансовой политики в части совершенствования налоговой системы Российской Федерации;

- участие в работе по составлению проектов Федерального бюджета и консолидированного бюджета страны, подготовка предложений по исполнению доходной базы федерального бюджета;

- участие в работе по анализу влияния существующей налоговой системы на развитие

экономики и разработка предложений по совершенствованию законодательства о налогах и других обязательных платежах в бюджеты различных уровней, исходя из необходимости обеспечения обоснованного и социально справедливого перераспределения доходов юридических и физических лиц;

- оценка экономической эффективности решений, принимаемых Федеральным Собранием Российской Федерации, Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации по вопросам налогового законодательства.

Департамент межбюджетных отношений – был одним из многопрофильных структурных подразделений Министерства финансов, которое прежде всего обеспечивает проведение единой финансовой и бюджетной политики во взаимоотношениях Министерства финансов с субъектами Российской Федерации, закрытыми административно-территориальными образованиями и наукоградами. К его компетенции относятся также финансовые проблемы развития отраслей жилищно-коммунального хозяйства и сферы услуг, поддержки предпринимательства и материального обеспечения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

Основные задачи Департамента межбюджетных отношений:

- подготовка предложений по совершенствованию бюджетной системы страны, развитию принципов бюджетного федерализма и механизма межбюджетных отношений с субъектами Российской Федерации;

- участие в разработке и реализации единой финансовой, бюджетной, налоговой политики с субъектами Российской Федерации, закрытыми административно-территориальными образованиями, в отраслях жилищно-коммунального хозяйства и бытового обслуживания, предпринимательства, а также финансовой поддержки северных территорий;

- участие в разработке единой методологии составления бюджетов всех уровней и отчетов об их исполнении;

- определение взаимоотношений Федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации, а также с бюджетами ЗАТО; рассмотрение вопросов о целесообразности и размерах оказания финансовой помощи с учетом хода исполнения Федерального бюджета и эффективности использования бюджетных средств;

- участие в осуществлении государственного финансового контроля за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств, бюджетных ссуд и государственных кредитов, выделяемых из федерального бюджета в соответствии с компетенцией Департамента.

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

Основные задачи:

- разработка проектов программ государственных внутренних заимствований и мер по их реализации;

- подготовка предложений по проведению единой политики в сфере развития финансовых рынков в Российской Федерации;

- выработка предложений по развитию рынка государственных ценных бумаг в Российской Федерации;

- разработка политики по динамике государственного внутреннего долга, представление предложений по единой системе управления государственным внутренним и внешним долгом;

- осуществление в установленном порядке политики бюджетного планирования по погашению и обслуживанию государственного внутреннего долга Российской Федерации.

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

Основные задачи:

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

Департамент отраслевого финансирования выполнял следующие основные задачи:

- участие в формировании и реализации единой финансовой и бюджетной политики в отраслях промышленности, в топливно-энергетическом, агропромышленном и природоохранном комплексах, областях железнодорожного, морского, речного, автомобильного и авиационного транспорта, связи, информатизации, стандартизации и метрологии, дорожном хозяйстве, строительстве, в области природных ресурсов и природопользования;
- участие в разработке принципов, механизмов и форм реализации государственной политики в области государственных капитальных вложений, в разработке и обеспечении финансирования Федеральной адресной инвестиционной программы и федеральных целевых программ; в работе по составлению проектов доходов и расходов федерального бюджета и обеспечению его исполнения в установленном порядке по названным отраслям экономики;
- осуществление анализа расходования бюджетных средств и участие в проведении текущего финансового контроля за рациональным и целевым их использованием в отраслях экономики и при реализации федеральной инвестиционной программы;
- подготовка в пределах компетенции материалов по комплексному анализу развития экономики, по государственной поддержке отраслей, стимулированию предпринимательской

и другой хозяйственной деятельности, по созданию новых государственных унитарных предприятий и акционерных обществ с участием государства, по совершенствованию структуры государственных расходов в условиях проводимых в стране преобразований, включая меры государственной поддержки предприятий, находящихся в стадии банкротства.

Департамент социальной сферы и науки. В компетенцию Департамента входили:

- разработка предложений по реализации единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики в отраслях социальной сферы – образование, культура и искусство, средства массовой информации, здравоохранение, физическая культура и спорт, социальное обеспечение и социальная защита, а также наука;

- разработка проекта и обеспечение исполнения в установленном порядке Федерального бюджета по расходам на социальную сферу и науку;

- участие в разработке единой методологии составления бюджетов всех уровней и отчетов по их исполнению по расходам на социальную сферу и науку;

- осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации, основными направлениями социальной политики, федеральными целевыми программами целевого финансирования из Федерального бюджета организаций мероприятий, проводимых в области:

- воспитания, образования, оздоровления подрастающего поколения и молодежной политики; культуры и искусства, кинематографии, средств массовой информации, периодической печати и издательств; здравоохранения, физической культуры и спорта, санитарно-эпидемиологического надзора;

- социального и пенсионного обеспечения, занятости;

- социальных гарантий населению, науки;

- проведение анализа, текущего финансового контроля за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств, направляемых на социальную сферу и науку.

Департамент финансирования государственного аппарата выполнял следующие основные задачи:

- участие в разработке и реализации единой финансовой и бюджетной политики во взаимоотношениях Министерства финансов с федеральными органами государственной власти и финансовыми органами субъектов Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Департамента;

- осуществление экономически обоснованного планирования ассигнований на содержание федеральных органов государственной власти;

- участие в разработке проекта Федерального бюджета, обеспечение исполнения в установленном порядке Федерального бюджета;

- анализ рационального и целевого использования средств, выделяемых на содержание федеральных органов государственной власти;

- участие в разработке и реализации нормативных правовых актов, относящихся к сфере государственной службы;

- разработка предложений по совершенствованию системы федеральных органов государственной власти, их структуры, предельной численности работников центрального аппарата и территориальных органов, по организации оплаты труда работников федеральных органов государственной власти.

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

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

- выработка предложений по финансовому оздоровлению и концентрации финансовых средств на приоритетных направлениях реформы военного строительства в Российской Федерации и социально-экономического развития курируемых структур;

- участие в разработке государственных оборонных доктрин и концепций, планов реформирования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, правоохранительных органов, органов юстиции и прокуратуры, программ реструктуризации оборонного и ракетно-космического комплексов, атомной промышленности, федеральных конверсионных программ.

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

- предоставления бюджетных средств на возвратной основе, в том числе связанных иностранных кредитов, привлеченных под государственные гарантии Российской Федерации, инвестиционных налоговых кредитов (далее по тексту – бюджетные кредиты);

- выделения бюджетных средств на формирование и увеличение доли Российской Федерации в уставных капиталах российских кредитных организаций, лизинговых, инвестиционных и иных компаний с целью надления их финансовыми ресурсами для предоставления средств на возвратной основе российским юридическим лицам;

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

- координации действий подразделений Министерства, подготовка решений, направленных на обеспечение своевременного и полного исполнения заемщиками своих обязательств перед Федеральным бюджетом, снижение величины просроченной задолженности, в том числе путем ее взыскания и предъявления требований к гарантам и поручителям;

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

- осуществления контроля за своевременным и полным исполнением заемщиками (а также их гарантами и поручителями) своих обязательств перед Федеральным бюджетом; предъявление финансовых претензий к заемщикам, обязательства которых перед третьими лицами были исполнены Российской Федерацией в соответствии с ранее предоставленными государственными гарантиями.

Департамент международного сотрудничества и управления внешним долгом.

Основными задачами Департамента являлись:

- участие в разработке проекта и исполнении федерального бюджета по разделу «Международная деятельность»;

- управление государственным внешним долгом России и осуществление мер по совершенствованию его структуры и снижению расходов по погашению и обслуживанию;

- участие в разработке и реализации единой политики государственных внешних заимствований Российской Федерации;

- осуществление государственных внешних заимствований;

- обеспечение выполнения Министерством финансов России функций финансового органа и канала связи с МВФ, группой Мирового банка (Международный Банк Реконструкции и Развития, Международная финансовая корпорация, Международная ассоциация развития, Многостороннее агентство по гарантиям инвестиций) и МБРР, обеспечение взаимодействия с другими международными финансовыми организациями;

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

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

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

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

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

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

- разработка и реализация единой государственной политики в области аудита и обеспечение формирования, функционирования и развития системы аудита;
- обеспечение формирования законодательной, нормативной и методологической базы аудиторской деятельности;
- разработка через Совет по аудиторской деятельности, экспертиза и представление на утверждение Правительства Российской Федерации федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности;
- организация и реализация системы обучения, аттестации и повышения квалификации аудиторов; формирование перечня учебно-методических центров;
- лицензирование аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов;
- организация системы надзора за соблюдением аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами лицензионных требований и условий;
- организация и осуществление контроля качества работы аудиторских организаций и

индивидуальных аудиторов и соблюдения ими федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности;

- подготовка предложений по определению объема и разработка порядка представления отчетности лицензированных аудиторов и аудиторских организаций;

- координация и методологическое руководство проведением обязательного аудита;

- ведение в соответствии с законодательством Российской Федерации Государственных реестров выданных квалификационных аттестатов аудиторов, лицензий на осуществление аудиторской деятельности, учебно-методических центров и аккредитованных профессиональных аудиторских объединений;

- подготовка предложений по аннулированию квалификационных аттестатов аудиторов, лишению аккредитации профессиональных аудиторских объединений и приостановлению, а также в судебном порядке аннулированию лицензий на осуществление аудиторской деятельности.

Департамент валютного контроля выполнял следующие основные задачи:

- обеспечение проведения Министерством единой государственной валютной политики путем развития и совершенствования нормативно-правовой базы и организационной системы валютного контроля и координации деятельности в этой сфере органов и агентов валютного контроля, а также правоохранительных, контролирующих и иных федеральных органов исполнительной власти;

- осуществление контроля и надзора за соблюдением валютного законодательства

Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, юридическими и физическими лицами, участвующими в регулировании и осуществлении валютных операций;

- организация межведомственной координации и методологическое руководство по ведению единой информационной системы валютного контроля на основе Федерального банка данных валютного контроля.

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

- государственный надзор за страховой деятельностью в Российской Федерации в целях соблюдения требований законодательства о страховании, эффективного развития страховых услуг, защиты прав и интересов страхователей, страховщиков, иных заинтересованных лиц и государства;

- лицензирование в установленном порядке деятельности страховых организаций;

- методологическое руководство бухгалтерским, статистическим учетом и отчетностью;

- участие во взаимодействии с международными организациями в области регулирования страховой деятельности.

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

- организация единой системы делопроизводства, руководство, координация и реализация работ по документационному обеспечению управления и контроля за правильностью ее постановки и ведения в структурных подразделениях Министерства с применением средств современной вычислительной техники;

- осуществление контроля за своевременным выполнением структурными подразделениями Министерства поручений Президента Российской Федерации,

Правительства Российской Федерации, решений Коллегии, приказов и иных нормативных правовых актов министерства, а также за рассмотрением запросов депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, министерств и других федеральных органов исполнительной власти, общественных объединений, организаций и обращений граждан;

- организация совместно с другими структурными подразделениями центрального аппарата Министерства работы по подбору и расстановке кадров, а также по укомплектованию территориальных органов и организаций, находящихся в ведении Министерства, высококвалифицированными специалистами и руководящими работниками;

- подготовка специалистов с высшим и средним профессиональным образованием для центрального аппарата и территориальных органов Министерства, переподготовка и повышение квалификации руководящих работников и специалистов центрального аппарата и территориальных органов Министерства.

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

- проведение юридической экспертизы проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также иных нормативных правовых актов по вопросам, входящим в компетенцию Министерства;

- проверка соответствия законодательству Российской Федерации издаваемых Министерством приказов, инструкций и иных нормативных правовых актов;

- проведение правовой проработки проектов договоров (соглашений), в которых одной из сторон выступает Министерство;

- представление в установленном порядке прав и законных интересов Казны Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Министерства в суде, а также прав и законных интересов Министерства в органах государственной власти, общественных объединениях и других организациях.

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

- составление и исполнение лимита бюджетных обязательств и смет расходов на содержание центрального аппарата, территориальных органов и других организаций, находящихся в ведении Министерства, а также осуществление мероприятий по их финансированию;

- организация работы по капитальному строительству, реконструкции и капитальному ремонту в территориальных органах и центральном аппарате Министерства, материально-техническое и транспортное обеспечение центрального аппарата;

- контроль за работой служб, обеспечивающих надлежащее состояние зданий и сооружений и функционирование инженерных коммуникаций Министерства и организаций социальной сферы, находящихся в его ведении;

- подготовка проектов генеральных разрешений на открытие счетов по учету средств,



получаемых от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности по организациям, находящимся в ведении Министерства (в том числе по территориальным органам) и центральному аппарату Министерства;

- подготовка проектов штатного расписания по центральному аппарату Министерства и изменений к нему.

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

- обеспечение единой технической политики при создании, внедрении и сопровождении современных информационных технологий с учетом требований защиты информации на всех этапах ее обработки, хранения и передачи по каналам связи;

- разработка основных направлений развития и организации работ в области создания, внедрения и поддержания в работоспособном состоянии информационных, вычислительных и телекоммуникационных систем Министерства и его территориальных органов;

- проведение совместно с соответствующими структурными подразделениями Государственного комитета Российской Федерации по связи и информатизации единой технической политики в области информатизации территориальных органов Министерства;

- создание, сопровождение и развитие баз данных (Информфонда) Министерства.

Основными задачами Управления драгоценных металлов и драгоценных камней были определены:

- обеспечение проведения Министерством финансов единой государственной политики в области добычи, производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, включая формирование государственных фондов;

- участие в разработке единой финансовой бюджетной и валютной политики Российской Федерации в отношении драгоценных металлов и драгоценных камней;

- участие в разработке предложений по проекту Федерального бюджета и составлению отчета об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации.

Основными задачами Управления зарубежных финансовых активов были определены:

- участие в разработке проекта и исполнении Федерального бюджета в части кредитно-финансовых операций внешнеэкономической деятельности;

- формирование основных положений политики в области финансово-кредитных отношений с иностранными государствами;

- разработка проектов программ предоставления Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам и их юридическим лицам, а также участия страны в совместных проектах за рубежом в рамках межправительственных соглашений и договоров;

- ведение Государственной книги по учету государственных и коммерческих кредитов, предоставленных Российской Федерацией иностранным государствам и их юридическим лицам;

- управление в установленном порядке государственными внешними активами Российской Федерации и осуществление необходимых мер по совершенствованию их структуры и повышению эффективности их использования;

- обеспечение участия Российской Федерации в деятельности Парижского клуба в качестве полноправного государства-кредитора;

- обеспечение возвратности государственных и коммерческих кредитов, предоставленных Российской Федерацией или бывшим СССР иностранным государствам, в том числе путем реструктуризации задолженности и проведения конверсионно-обменных операций.

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

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

- деятельности руководства Министерства при взаимодействии с органами законодательной и исполнительной власти, а также деятельности статс-секретаря – первого заместителя Министра финансов, входящего в Представительство Правительства Российской Федерации в Федеральном Собрании;

- участия руководителей и специалистов Министерства в работе комитетов, комиссий и рабочих групп Совета Федерации и Государственной Думы по подготовке проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, относящихся к компетенции Министерства, в обсуждении этих проектов на заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, во встречах с депутатскими фракциями и группами;

- осуществления постоянных контактов с соответствующими структурными подразделениями Администрации Президента Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации, обеспечивающих согласование позиций по законопроектам, регулирующим финансово-экономические отношения в стране;

- организации разъяснения через средства массовой информации единой государственной финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики, ее приоритетов, роли и значения Министерства в реформировании бюджетной системы и экономики, формирование у российской и зарубежной общественности позитивного отношения к его деятельности;

- обеспечения взаимодействия Министерства с центрами изучения общественного мнения и составление собственных программ по изучению и определению мнения общественности, в том числе депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, о деятельности Министерства;

- отбора материалов, публикуемых в средствах массовой информации, по освещению деятельности Министерства, оперативная организация реагирования на критику в его адрес;

- информационно-пропагандистского обеспечения выпусков Министерством государственных ценных бумаг;

- организации и проведения пресс-конференций, брифингов, «круглых столов», встреч и интервью представителей средств массовой информации с руководством и специалистами Министерства.

В системе Министерства финансов России действовали территориальные подразделения Федерального казначейства, территориальные контрольно-ревизионные органы, региональные управления по валютному контролю, территориальные органы страхового надзора, а также сеть подведомственных организаций<sup>1</sup>.

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

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

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

Органы Казначейства по городам (за исключением городов районного подчинения), районам, районам в городах выполняют следующие функции: обслуживание исполнения федерального бюджета и государственных (федеральных) внебюджетных фондов, контроль за поступлением и использованием внебюджетных (федеральных) средств; распределение доходов между звеньями бюджетной системы. Они контролируют своевременность операций с названными средствами, осуществляют по представлению государственных налоговых инспекций возврат в федеральный бюджет Российской Федерации излишне взысканных и уплаченных налогов и других платежей; реализуют контрольные функции во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти, налоговыми, правоохранительными органами и банками; рассматривают заявления, предложения, жалобы граждан, предприятий, учреждений и организаций по вопросам, относящимся к компетенции Казначейства, и жалобы на действия должностных лиц территориальных органов Казначейства; выполняют ряд других функций в соответствии с Положением «О Федеральном казначействе» и по поручению вышестоящих органов Казначейства.

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

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

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

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

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

В соответствии со своими задачами КРУ выполняют следующие основные функции:

- проведение ревизий и проверок в порядке осуществления последующего контроля за своевременным, целевым и рациональным использованием и сохранностью средств Федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и других федеральных средств;

- осуществление документальных ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности организаций любых форм собственности по мотивированным постановлениям правоохранительных органов;

- участие в разработке проектов нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к компетенции управления, анализ практики применения законодательства по вопросам финансового контроля, представление в установленном порядке предложений по совершенствованию этого законодательства и др.

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

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

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

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

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

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

В Российской Федерации функционировали подведомственные Министерства

финансов, организации и учреждения специального назначения.

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

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

Основные задачи Гохрана России:

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

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

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

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

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

«Алмазювелирэкспорт» имеет уставный капитал в размере 5 млрд руб.

Предмет деятельности ГУПВО «Алмазювелирэкспорт» в соответствии с Уставом – осуществление операций по экспорту и импорту алмазов, бриллиантов, металлов платиновой группы и промышленных изделий из них, золота, серебра, ювелирных изделий, изделий золотых и серебряных дел мастеров, изделий из природного и культивированного жемчуга, драгоценных или полудрагоценных камней, прочих изделий из драгоценных металлов и

драгоценных камней, включая часы, а также импорт оборудования, приборов, инструментов, товаров народного потребления; осуществление посреднических, консультационных, информационных и иных услуг.

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

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

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

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

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

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

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

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

акций банков и предприятий, сертификатов и т.п.

Дирекция Объединения «Гознак» определяет объемы производственной программы предприятий и организаций, входящих в Объединение, размещает заказы на изготовление бумажных денежных знаков и монет, государственных ценных бумаг, планирует закупку прогрессивных отечественных и зарубежных технологий, организует работу предприятий в области капитального строительства, обеспечивает единство ценовой политики, контролирует выполнение заданий государственных органов, координирует внешнеэкономическую деятельность предприятий Объединения, осуществляет меры по сохранности секретных сведений и изделий строгой отчетности. Объединение «Гознак» обеспечивает изготовление продукции с достаточно высокой степенью защиты от фальсификаций и подделок.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Аудиторский финансовый контроль.** Аудит (от лат. audio – слышать, слушать) – независимая вневедомственная финансовая проверка, осуществляемая аудиторами-предпринимателями или аудиторскими фирмами на коммерческой основе. Основная цель аудита – установление достоверности финансовой отчетности и соответствие ее установленным нормативам. Небезынтересное определение предложено Американской бухгалтерской ассоциацией по основным концепциям учета (Комитет Американской бухгалтерской ассоциации по основным концепциям учета (American Accounting Association – AAA; Committee on Basic Auditing Concepts):

«Аудит – это системный процесс получения и оценки объективных данных об экономических действиях и событиях, устанавливающий уровень их соответствия определенному критерию и представляющий результаты заинтересованным пользователям».

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

Целью аудита является выражение мнения о достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности аудируемых лиц и соответствии порядка ведения бухгалтерского учета законодательству Российской Федерации. Под достоверностью понимается степень точности данных финансовой (бухгалтерской) отчетности, которая позволяет пользователю этой отчетности на основании ее данных делать правильные выводы о результатах хозяйственной деятельности, финансовом и имущественном положении аудируемых лиц и принимать базирующиеся на этих выводах обоснованные решения. Аудиторским организациям и индивидуальным аудиторам запрещается заниматься какой-либо иной предпринимательской деятельностью.

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

Сопутствующие аудиту услуги: постановка, восстановление, и ведение бухгалтерского учета, составление финансовой (бухгалтерской) отчетности, бухгалтерское, налоговое, управленческое, правовое консультирование, анализ финансово-хозяйственной



деятельности, составление бизнес-планов, оценка стоимости имущества, предпринимательских рисков, разработка и анализ инвестиционных проектов, проведение маркетинговых исследований, представительство в судебных и налоговых органах по налоговым и таможенным спорам и др. (ст. 1).

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

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

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

Федеральный орган исполнительной власти (уполномоченный федеральный орган), осуществляющий государственное регулирование аудиторской деятельности, и иные лица, получившие доступ к сведениям, составляющим аудиторскую тайну, обязаны сохранять конфиденциальность в отношении таких сведений. В случае разглашения аудиторской организацией, индивидуальным аудитором, уполномоченным федеральным органом, а также иными лицами, получившими доступ к сведениям, составляющим аудиторскую тайну, аудируемое лицо или лицо, которому оказывались сопутствующие аудиту услуги, а также аудиторские организации и индивидуальные предприниматели вправе потребовать от виновного лица возмещение причиненных убытков (ст. 8).

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

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

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

Профессиональные аудиторские объединения вправе, если это предусмотрено их уставами, устанавливать для своих членов правила (стандарты) аудиторской деятельности,

которые не могут противоречить федеральным правилам (стандартам) аудиторской деятельности и требования которых не могут быть ниже требований федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности и правил профессионального аудиторского объединения, членами которых они являются.

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

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

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

знается таковым только по решению суда. Составление заведомо ложного аудиторского заключения влечет ответственность в виде аннулирования у индивидуального аудитора или аудиторской организации лицензии на осуществление аудиторской деятельности, а для лица, подписавшего такое заключение, также аннулирование квалификационного аттестата аудитора и привлечение его к уголовной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 11).

Независимость аудиторов, аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов

Аудит не может осуществляться:

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

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

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

4) аудиторскими организациями, руководители и иные должностные лица которых состоят в близком родстве (родители, супруги, братья, сестры, дети, а также братья, сестры,

родители и дети супругов) с учредителями (участниками) аудируемых лиц, их должностными лицами, бухгалтерами и иными лицами, несущими ответственность за организацию и ведение бухгалтерского учета и составление финансовой (бухгалтерской) отчетности;

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

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

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

Аттестация на право осуществления аудиторской деятельности – проверка квалификации физических лиц, желающих заниматься аудиторской деятельностью. Аттестация осуществляется в форме квалификационного экзамена, успешно сдавшим выдается квалификационный аттестат аудитора. К обязательным требованиям претендента на получение аттестата относятся: наличие стажа работы по экономической или юридической специальности не менее 3 лет, высшее экономическое и (или) юридическое образование, полученное в российских образовательных учреждениях, имеющих государственную аккредитацию. Каждый аудитор, имеющий квалификационный аттестат, обязан в течение каждого календарного года начиная с года, следующего за годом получения аттестата, проходить обучение по программам повышения квалификации, утверждаемым уполномоченным федеральным органом (ст. 15).

## **2.4. Противодействие легализации доходов, полученных преступным путем**

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

Необходимо проанализировать терминологию, связанную с реализацией вышеназванных нормативных актов.

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

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

В то же время вышеназванный закон содержит вполне определенное и ясное, безупречное с юридической точки зрения понятие «легализация». Так, в статье 3 указано: легализация доходов, полученных преступным путем, – это «придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученным в результате совершения преступления, за исключением преступлений, предусмотренных статьями 193, 194, 198 и 199 Уголовного кодекса Российской Федерации, ответственность по которым установлена указанными статьями». В данном положении раскрыто содержание понятия «легализации» и определено понятие «преступный путь».

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

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

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

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

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

□ сбор, обработка и анализ информации об операциях с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством РФ (перечень таких операций установлен ст. 6 Закона);

□ создание единой информационной системы и ведение Федеральной базы данных в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем;

□ направление соответствующей информации в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о том, что операция, сделка связаны с легализацией доходов, полученных преступным путем;

□ осуществление в соответствии с международными договорами РФ взаимодействия и информационного обмена (на основании запросов либо по собственной инициативе) с компетентными органами иностранных государств в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем; но передача информации, связанной с выявлением, изъятием и конфискацией доходов, полученных преступным путем, компетентным органам иностранного государства осуществляется лишь, когда она не наносит ущерба интересам национальной безопасности России и может позволить указанным органам этого государства начать расследование или сформулировать запрос;

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

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

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

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

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

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

функций, подлежит возмещению за счет средств федерального бюджета в соответствии с законодательством РФ.

Фактическая работа Комитета осуществлялась с 1 февраля 2001 года, когда он начал принимать информацию о финансовых операциях, требующих контроля, от банков и иных организаций в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17.04.2002

№245 «Об утверждении положения о представлении информации в Комитет РФ по финансовому мониторингу организациями, осуществляющими операции с денежными средствами и другим имуществом».

Данный документ определял, что информация в Комитет предоставляется организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом. К таковым организациям были отнесены: кредитные организации; компании – профессиональные участники рынка ценных бумаг; страховые компании; лизинговые компании; организации федеральной почтово-телеграфной связи; ломбарды.

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

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

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

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

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

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

Юридическое управление осуществляло работу по правовому обеспечению деятельности Комитета по финансовому мониторингу РФ по вопросам, входящим в его

компетенцию, а также осуществляло правовую экспертизу подготавливаемых Комитетом нормативных правовых документов и участвовало в подготовке проектов федеральных законов и иных нормативных актов, связанных с компетенцией Комитета по финансовому мониторингу.

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

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

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

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

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

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

Обозначенная данными изменениями политическая тенденция получила дальнейшее развитие.

В октябре 2002 года был принят Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов,

полученных преступным путем» №131-ФЗ. Этим актом наряду с механизмом противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, создавался механизм противодействия финансированию терроризма. Решения законодателя при этом представляются оптимальными: вся юридическая конструкция, созданная для организации противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, при сохранении данной задачи была сориентирована также на противодействие финансированию терроризма<sup>1</sup>.

Было изменено название закона, а также переработана структура статьи 6. В статье 7 текст об обязанностях был дополнен текстом о правах. Важно отметить, что закон зафиксировал право банков отказывать в открытии счета в случае отказа клиента от предоставления необходимой для проверки информации. Данная статья была также дополнена пунктами, касающимися вопросов приостановления операций по счетам, вызывающим подозрение. Положения данной нормы, таким образом, изменили и уточнили содержание второго пункта статьи 845 Гражданского кодекса Российской Федерации, трактующего об обязанности банка заключить договор с клиентом, обратившимся с предложением открыть счет на объявленных банкам для открытия счетов данного вида условиях. В тексте данного положения Гражданского кодекса определено, что

«банк не вправе отказать в открытии счета... за исключением случаев, когда такой отказ вызван отсутствием у банка возможности принять на банковское обслуживание либо допускается законом или иными правовыми актами». Именно последнее положение конкретизировано законом 30 октября 2002 года.

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

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

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

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

На Комитет, таким образом, возлагалась обязанность аккумулировать и анализировать информацию о любых операциях с денежными средствами и иным имуществом, в



отношении участников которых имеются основания подозревать их в связях с террористическими организациями и участия в их финансировании.

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

Комитет по финансовому мониторингу Российской Федерации интенсивно взаимодействует с международными организациями, осуществляющими противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в частности с Financial Action Task Force (FATF). В специальной отечественной литературе встречается несколько вариантов наименований, передающих содержание деятельности данной организации, в частности – Межправительственная комиссия по борьбе с отмыванием криминальных капиталов; Финансовая Оперативная Группа; Международная организация по контролю за финансовыми операциями; Группа разработки финансовых мер борьбы по легализации криминальных денег; Международная организация по борьбе с финансовыми преступлениями<sup>1</sup>.

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

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

Вскоре после террористического акта 11 сентября 2001 года FATF на внеочередном специальном пленарном заседании 29–30 октября 2001 года приняла решение об организации деятельности, направленной на борьбу с финансированием терроризма. Тогда же FATF предопределила осуществление масштабного всемирного мониторинга мероприятий, предпринимаемых в связи с противодействием финансированию терроризма. Были разработаны новые международные стандарты – Восемь специальных рекомендаций по борьбе с финансированием терроризма и утвержден План действий в данном

направлении. В июне 2003 года FATF приняла новую редакцию 40 рекомендаций, учитывающую обобщение международного опыта в данной сфере. Новая редакция, в частности, предусматривала расширения круга лиц, обязанных сообщать сведения о подозрительных сделках в государственные органы финансового мониторинга. К таким лицам были отнесены: адвокаты, нотариусы, иные лица, оказывающие юридические услуги, а также бухгалтеры и аудиторы, имеющие информацию о финансовых операциях.

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

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

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

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

FATF стремится обеспечить увеличение числа своих членов, в первую очередь – посредством присоединения стран, которые могли бы сыграть важную роль в конкретных регионах в борьбе с легализацией преступных доходов. С этой целью выработан ряд критериев, на основании которых осуществляется прием в состав членов данной организации. Наиболее важными критериями, на наш взгляд, являются следующие:

наличие политической воли для выполнения Рекомендаций 1996 г. в течение установленного трехгодичного срока;

проведение ежегодных самопроверок и прохождение двух раундов проверок, осуществляемых членами организации по отношению друг к другу;

полноправное членство и активное участие в работе соответствующего регионального органа типа FATF (если он существует), готовность к сотрудничеству с FATF и готовность, при необходимости, принять на себя руководство работой по созданию такого органа;

□ признание уголовными преступлениями, связанных с легализацией доходов, полученных посредством торговли наркотиками, а также посредством совершения других тяжких уголовных преступлений;

□ введение обязательного требования, предусматривающего идентификацию финансовыми учреждениями своих клиентов и представление отчетности о необычных или подозрительных сделках.

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

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

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

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

Постановлением Правительства РФ №329 от 30 июня 2004 г., принятым во исполнение Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», действующим в редакции Постановлений Правительства РФ от 02.12.2004 №703 и от 27.02.2005 №336, Положение о Министерстве финансов Российской Федерации (принятое в 1998 г.) было отменено и вступило в силу новое Положение о Министерстве финансов. Согласно этому акту Министерство представляет собой федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, организации и проведения лотерей, производства и оборота защищенной полиграфической продукции, финансового обеспечения государственной службы, противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

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

Указом Президента РФ №1062 от 10.09.2005 были установлены полномочия Министерства. Согласно этому акту Министерство вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента

Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения Министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральных служб, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства;

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

порядок формирования отчетности об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и консолидированного бюджета Российской Федерации;

порядок ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета;

порядок применения бюджетной классификации Российской Федерации;

формы налоговых деклараций, расчетов по налогам и порядок заполнения налоговых деклараций;

форма таможенного приходного ордера, на основании которого производится уплата таможенных пошлин, налогов физическими лицами при перемещении товаров для личных, семейных, домашних и иных не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности нужд при декларировании товаров;

форма акта о результатах совместной выверки расходования денежных средств плательщика, внесенных на счет таможенного органа;

акты, определяющие случаи, когда уплата таможенных платежей может обеспечиваться договором страхования;

акты, устанавливающие максимальные суммы одной банковской гарантии и максимальные суммы всех одновременно действующих банковских гарантий, выданных одним банком или одной организацией, для принятия банковских гарантий таможенными органами в целях обеспечения уплаты таможенных платежей;

порядок и условия включения страховых организаций в реестр страховых организаций, договоры страхования которых могут приниматься в качестве обеспечения уплаты таможенных платежей;

форма требования об уплате таможенных платежей;

форма решения о взыскании в бесспорном порядке таможенных платежей за счет денежных средств, находящихся на счетах плательщика в банках;

порядок контроля таможенной стоимости товаров и транспортных средств совместно с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации;

порядок ведения государственной долговой книги Российской Федерации и передачи Министерству финансов Российской Федерации информации из государственной долговой книги субъекта Российской Федерации и муниципальной долговой книги;

порядок формирования государственного регистрационного номера, присваиваемого выпускам государственных и муниципальных ценных бумаг и иных долговых обязательств;

отчеты об итогах эмиссии федеральных государственных ценных бумаг;

стандарты раскрытия информации о ценных бумагах субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумагах, содержащейся в решении о выпуске ценных бумаг субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг и в отчете об итогах эмиссии этих ценных бумаг;

форма заявления о государственной регистрации нормативных правовых актов, содержащих условия эмиссии государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг, а также форма представления отчетов об итогах эмиссии указанных ценных бумаг;

условия эмиссии и обращения федеральных государственных ценных бумаг и

решения об эмиссии отдельных выпусков федеральных государственных ценных бумаг;

предельные нормы компенсации за использование личных легковых автомобилей и мотоциклов для служебных поездок;

нормы расходов по приему и обслуживанию иностранных делегаций и отдельных лиц федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральными учреждениями;

порядок ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской отчетности;

порядок определения цен на драгоценные металлы, а также изделия из них, закупаемые в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации и реализуемые из него;

акт о порядке учета и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней, продукции из них и ведения отчетности при их производстве, использовании и обращении;

акты по вопросам регулирования, контроля и надзора в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений;

формы и сроки представления отчетности о лотереях;

требования финансовой устойчивости страховщиков, а также формы учета и отчетности страховщиков;

акты, устанавливающие режим охраны помещений (территории), используемых для осуществления деятельности по изготовлению защищенной полиграфической продукции, требования по учету защищенной полиграфической продукции, а также технические требования и условия изготовления защищенной полиграфической продукции;

регламент работы и состав экспертной комиссии по рассмотрению материалов, представленных для получения лицензий на осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также на торговлю указанной продукцией;

нормативные правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности министерства и подведомственных Министерству федеральных служб.

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

Кроме того, к полномочиям Министерства финансов относятся:

управление в установленном порядке средствами Стабилизационного фонда Российской Федерации;

методическое руководство в области бюджетного планирования, направленного на повышение результативности бюджетных расходов;

методологическое обеспечение кассового обслуживания органами федерального казначейства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

организацию ведения главными распорядителями средств федерального бюджета мониторинга бюджетного сектора;

заключение от имени Российской Федерации договоров о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации и договоров обеспечения регрессных требований гаранта;

управление в установленном порядке государственным долгом Российской Федерации;

ведение государственной долговой книги Российской Федерации и учет информации о долговых обязательствах, отраженных в соответствующих долговых книгах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

выполнение функций эмитента государственных ценных бумаг;

государственная регистрация условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг;

□ обеспечение предоставления бюджетных ссуд и бюджетных кредитов в пределах лимита средств, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, и в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

□ в установленном порядке ведение переговоров и подписание от имени Правительства Российской Федерации многосторонних соглашений с должниками и кредиторами в рамках Парижского клуба;

□ организация формирования и использования ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации;

□ утверждение прейскурантов цен на драгоценные камни, закупаемые в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации и реализуемые из него;

□ организация реализации международной схемы сертификации необработанных природных алмазов;

□ сбор, обработка и анализ информации о состоянии государственных и муниципальных финансов;

□ организация перечисления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

□ согласование решений Пенсионного фонда Российской Федерации об объемах и структуре размещения средств страховых взносов;

□ проведение в установленном порядке конкурсов и заключение государственных контрактов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Министерства, а также на проведение научно-исследовательских работ для иных государственных нужд в установленной сфере деятельности;

□ осуществление практики применения законодательства Российской Федерации и проведение анализа реализации государственной политики в установленной сфере деятельности;

□ осуществление функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Министерства и реализацию возложенных на Министерство функций;

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

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

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

Положение о Министерстве финансов содержит описание организации деятельности этого органа. Им установлена следующая конструкция данного ведомства. Министерство возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности

Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации. Министр на основе единоначалия выполняет следующие функции:

- распределяет обязанности между своими заместителями;
- утверждает положение о структурных подразделениях Министерства, о территориальных органах федеральных служб, подведомственных Министерству;
- в установленном порядке назначает на должность и освобождает от должности работников Министерства;
- решает в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе вопросы, связанные с прохождением федеральной государственной службы в Министерстве;
- утверждает структуру и штатное расписание Министерства в пределах, установленных Правительством Российской Федерации фонда оплаты труда и численности работников, смету расходов на его содержание в пределах, утвержденных на соответствующий период ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете;
- утверждает ежегодный план работы и показатели деятельности подведомственных Министерству федеральных служб, а также отчет об их исполнении;
- вносит в Правительство Российской Федерации по представлению руководителей подведомственных Министерству федеральных служб проекты положений о федеральных службах, предложения о предельной численности федеральных служб и фонде оплаты труда их работников;
- вносит в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов и другие документы, указанные в пункте 5.1 настоящего Положения;
- дает поручения подведомственным Министерству федеральным службам и контролирует их исполнение;
- отменяет противоречащие федеральному законодательству решения подведомственных Министерству федеральных служб, если иной порядок отмены решений не установлен федеральным законом;
- назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителей подведомственных Министерству федеральных служб заместителей руководителей федеральных служб, руководителей территориальных органов федеральных служб;
- представляет в установленном порядке работников Министерства и находящихся в ведении Министерства федеральных служб, других лиц, осуществляющих деятельность в установленной сфере, к присвоению почетных званий и награждению государственными наградами Российской Федерации;
- издает приказы, имеющие нормативный характер, а по оперативным и другим текущим вопросам организации деятельности Министерства – приказы ненормативного характера.

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

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

Структурными подразделениями Министерства финансов Российской Федерации являются департаменты по основным направлениям деятельности Министерства. В составе департаментов функционируют отделы. В настоящее время действуют 13 департаментов: Административный департамент; Департамент управления делами и контроля; Департамент бюджетной политики; Департамент бюджетной политики в отраслях экономики; Департамент бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки; Департамент бюджетной политики в сфере государственной военной и правоохранительной службы и

государственного оборонного заказа; Департамент бюджетной политики в сфере государственного управления, судебной системе, государственной и муниципальной службы Министерства финансов Российской Федерации; Департамент межбюджетных отношений; Департамент международных финансовых отношений, государственного долга и государственных финансовых активов; Департамент налоговой и таможеннотарифной политики; Департамент регулирования государственного финансового контроля, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и отчетности; Департамент финансовой политики; Правовой департамент.

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

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

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

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

осуществление контроля и надзора за выполнением юридическими и физическими лицами требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, привлечение к ответственности лиц, допустивших нарушение этого законодательства;

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

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

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

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

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

обеспечение соответствующего режима хранения и защиты полученной в процессе деятельности Службы информации, составляющей служебную, банковскую, налоговую,



коммерческую тайну, тайну связи, и иной конфиденциальной информации;

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

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

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

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

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

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

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

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

осуществление взаимодействия с Центральным банком Российской Федерации в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

создание в установленном порядке совместно с другими федеральными органами исполнительной власти межведомственных органов для рассмотрения вопросов противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

создание в пределах своей компетенции научно-консультативных и экспертных советов;

разработка предложений о принятии межведомственных планов и программ противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и подготовка отчетов о принятых мерах;

представление Российской Федерации в международных организациях по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, участие в установленном порядке в деятельности международных организаций в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

осуществление в установленном порядке и в пределах своей компетенции взаимодействия с органами государственной власти, организации, должностными лицами и гражданами иностранных государств как в Российской Федерации, так и за рубежом;

осуществление в соответствии с международными договорами Российской Федерации взаимодействия и информационного обмена с компетентными органами иностранных государств в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

подготовка и внесение в Министерство финансов Российской Федерации предложений по определению перечня государств (территорий), которые не участвуют в

международном сотрудничестве в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

□ участие в разработке и осуществлении программ международного сотрудничества, подготовке и заключении международных договоров Российской Федерации, в том числе межведомственного характера, по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

□ изучение международного опыта и практики противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

□ обобщение практики применения законодательства Российской Федерации в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также разработка и внесение в Министерство финансов Российской Федерации предложений по его совершенствованию;

□ принятие в соответствии с законодательством Российской Федерации решений о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации;

□ привлечение к работе, в том числе на договорной основе, научно-исследовательских и других организаций, а также отдельных специалистов для проведения экспертиз, разработки программ обучения, методических материалов, программного и информационного обеспечения, создания информационных систем в сфере финансового мониторинга при условии обеспечения соблюдения государственной и иной охраняемой законом тайны.

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

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

Деятельность Управления по противодействию финансированию терроризма представляет собой аккумуляцию и анализ информации о формах и методах, используемых для оказания финансовой и иной поддержки террористическим организациям, и материалов о физических и юридических лицах, в отношении которых имеются сведения об их причастности к террористической деятельности; организация работы по составлению и ведению перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской (террористической) деятельности, и доведению его до

организаций, осуществляющих операции с денежными средствами и иным имуществом; разработка и совершенствование алгоритмов отбора информации об операциях с денежными средствами и иным имуществом, осуществляемого кредитными и иными финансовыми организациями в порядке процедур обязательного и внутреннего контроля, в целях своевременного выявления признаков их возможного использования для оказания материальной и иной поддержки экстремизму (терроризму); организация и осуществление анализа и проработки поступающей от кредитных и иных финансовых организаций информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом в целях выявления возможной их причастности к финансированию экстремизма (терроризма); направление в правоохранительные органы информации и материалов об операциях (сделках) с денежными средствами и иным имуществом с выявленными признаками использования их в целях финансирования экстремизма (терроризма), для их дальнейшей проверки в соответствии с предоставленной им компетенцией; взаимодействие с зарубежными организациями и федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации по вопросам противодействия финансированию терроризма.

Управление финансовых расследований занимается анализом информации, поступающей от кредитных и некредитных организаций, информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством Российской Федерации; проведение проверочных мероприятий и финансовых расследований с целью выявления признаков, свидетельствующих об их связи с легализацией доходов, полученных преступным путем.

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

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

#### Федеральное казначейство

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

- доводит до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи, лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования;

- ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета;

- открывает в Центральном банке Российской Федерации и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета и иных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации, устанавливает режимы счетов федерального бюджета;

- открывает и ведет лицевые счета главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;

- ведет сводные реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;

- ведет учет показателей сводной бюджетной росписи федерального бюджета, лимитов бюджетных обязательств и их изменений;

- составляет и представляет в Министерство финансов Российской Федерации оперативную информацию и отчетность об исполнении федерального бюджета, отчетность об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации;

- получает в установленном порядке от главных распорядителей средств

федерального бюджета, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов и органов местного самоуправления материалы, необходимые для составления отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации;

осуществляет распределение доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;

осуществляет прогнозирование и кассовое планирование средств федерального бюджета;

осуществляет управление операциями на едином счете федерального бюджета;

осуществляет в установленном порядке кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

обеспечивает проведение кассовых выплат из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от имени и по поручению соответствующих органов, осуществляющих сбор доходов бюджетов, или получателей средств указанных бюджетов, лицевые счета которых в установленном порядке открыты в Федеральном казначействе;

осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета;

осуществляет подтверждение денежных обязательств федерального бюджета и совершает разрешительную надпись на право осуществления расходов федерального бюджета в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств.

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

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

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

## **Контрольные вопросы**

1. В чем заключается сущность финансового контроля?
2. В какой форме Государственная Дума осуществляет непосредственный финансовый контроль?
3. Дайте определение компетенции Счетной палаты, в соответствии с законом «О Счетной палате РФ».

4. Назовите санкции, которые может применить Счетная палата в случае неоднократного неисполнения ее предписаний.
5. Определите организационную структуру и функции Федеральной службы по финансовому мониторингу.
6. Определите юридический статус Федерального казначейства.
7. Какими функциями в контрольной сфере обладает Центральный банк РФ?
8. Каков правовой статус и функции Национального банковского совета?
9. Определите основную цель аудиторских проверок.
10. Охарактеризуйте понятие «независимость аудиторской деятельности» в соответствии с действующим законодательством.

## **ТЕМА 3. ПРИНЦИПЫ БЮДЖЕТНОГО УСТРОЙСТВА И БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС**

### **3. 1. Понятие бюджета и бюджетного права**

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

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

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

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

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

Весьма существенные изменения претерпело бюджетное законодательство в связи с принятием Государственной Думой в апреле 2007 года Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». Так, в соответствии со статьей 2 данного закона «Бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете, федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах, иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регулирующих правоотношения, указанные в статье 1 настоящего Кодекса.

Федеральные законы, Законы субъектов Российской Федерации, муниципальные

правовые акты представительных органов муниципальных образований, предусмотренные частью первой настоящей статьи, не могут противоречить настоящему Кодексу».

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

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

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

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

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

### **3.2. Бюджетная система РФ**

Бюджетное устройство представляет собой организацию бюджетной системы и принципы ее построения. Согласно действующему российскому законодательству, бюджеты разделены на две самостоятельные категории: местные и государственные. В основе этой дифференциации две различные формы собственности – муниципальная и государственная<sup>1</sup>.

Бюджетная система всегда определяется государственным и административно территориальным делением. В Бюджетном кодексе Российской Федерации установлено, что структура бюджетной системы имеет три уровня. Государственные бюджеты, в соответствии с федеративным устройством России, установленным Конституцией, формируются на уровне Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Местные бюджеты – на уровне районов, городов, районов в городах, других административно территориальных образований<sup>2</sup>. Соответственно ст. 10 Бюджетного кодекса определяет три уровня бюджетной системы, или три элемента структуры бюджетной системы.

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

Второй уровень образуют бюджеты субъектов Российской Федерации. Из 88 таких

бюджетов функционируют 21 республиканский, 8 краевых, 50 областных бюджетов, в том числе 1 бюджет автономной области, 9 окружных бюджетов, 2 городских – Москвы и Санкт-Петербурга.

Третий уровень образуют около 13 тысяч местных бюджетов<sup>3</sup>.

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

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

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

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

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

В основе самостоятельности бюджетов лежит наличие собственных источников доходов. Определяющую роль при этом играют закрепленные доходы, т.е. доходы, на постоянной или долговременной основе поступающие в конкретный бюджет. Они должны составлять не менее 70% доходной части минимального бюджета. Кроме того, каждый бюджет имеет собственные источники доходов, которые должны расходоваться в соответствии с нуждами данного национально-государственного или административно-территориального образования.

4. Гласность бюджетов. Этот принцип сводится к тому, что рассмотрение и утверждение бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов всех уровней осуществляется гласно. Согласно законодательству, решения представленных органов власти об утверждении отчета, об утверждении бюджета, об использовании средств внебюджетных фондов, об утверждении отчета об исполнении бюджета, вообще все решения, касающиеся формирования бюджета и внебюджетных фондов, должны быть опубликованы в официальных средствах массовой информации или доведены до сведения населения иным способом<sup>1</sup>.

Перечень принципов бюджетного устройства, именуемых в Бюджетном кодексе

«принципами бюджетной системы», сравнительно с законодательными актами, действовавшими до 1 января 2000 г., т.е. до его принятия, значительно расширен. В частности, в нем также названы: принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы; принцип сбалансированности бюджета; принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств; принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; принцип достоверности бюджета; принцип адресного и целевого характера бюджетных средств<sup>2</sup>. На наш взгляд, определение данных принципов в федеральной кодификации нельзя оценить однозначно.

Закрепление соответствующих видов доходов и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления вполне обоснованно зафиксировано в законе и должно быть объектом



законодательного регулирования. То же можно сказать о принципах полноты отражения доходов и расходов бюджетов, сбалансированности бюджетов, принципе адресности и целевого характера бюджетных средств.

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

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

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

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

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

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

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

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

особыми методами в целях преодоления чрезвычайных обстоятельств.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Структура бюджета.** Бюджет состоит из двух частей – доходной и расходной.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Расходы

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

В случае бюджетного дефицита приоритетному первоочередному финансированию подлежат текущие расходы.

### 3.3. Бюджетный процесс

Бюджетный процесс – определенная законом деятельность органов государственной и местной власти по составлению, рассмотрению, утверждению, исполнению бюджета. Неотделимой частью процесса является составление, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета. Некоторые авторы считают, что это самостоятельная стадия бюджетного процесса. Хотя такая точка зрения не совпадает буквально с определением Закона, она, безусловно, справедлива. Необходимым элементом бюджетного процесса является бюджетное регулирование, т.е. перераспределение финансов между бюджетами разных уровней в соответствии с потребностями.

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

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

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

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

Расходы бюджетов функционально классифицируются в соответствии с направлением финансовых ресурсов на обеспечение выполнения основных функций государства. Кроме того, бюджетные расходы классифицируются по экономическому принципу, т.е.

распределяются на три группы: текущие расходы, капитальные расходы и расходы, связанные с предоставлением кредитов за вычетом погашения. Ведомственная классификация расходов подразумевает их распределение в соответствии с адресным распределением средств по ведомствам и иным органам, получающим средства из федерального бюджета.

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

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

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

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

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

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

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

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

Вторая стадия. Собственно, это обсуждение, рассмотрение проекта Федерального бюджета, которое осуществляет Государственная Дума. Сразу же после принятия проекта к рассмотрению в Думе он направляется в Совет Федерации РФ, к другим субъектам права законодательной инициативы и в Счетную палату РФ на заключение. Первоначально проект

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

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

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

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

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

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

Четвертая стадия – исполнение бюджета – совпадает с бюджетным годом и длится с 1 января по 31 декабря. Исполнение бюджета состоит в обеспечении полного и своевременного поступления предусмотренных в бюджете доходов и соответствующем финансировании расходов. Реализация бюджетов возложена на органы исполнительной власти. Исполнение доходной части реализуется перечислением плательщиками соответствующих платежей на бюджетные счета. Исполнение расходной части осуществляется посредством бюджетных кредитов. Бюджетные кредиты выделяются министерствам и ведомствам в соответствии с ведомственной бюджетной классификацией.

Право использования бюджетных средств принадлежит распорядителям бюджетных кредитов.

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

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

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

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

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

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

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

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

Федеральный закон №63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации», подписанный Президентом РФ 26 апреля 2007 года, определяет, что в будущем бюджетный период будет составлять 3 года, что предполагает

соответствующие изменения в законодательстве, связанные с бюджетным процессом.

### **Контрольные вопросы**

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



## **ТЕМА 4.ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ**

### **4.1. Правовое регулирование государственных доходов**

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

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

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

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

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

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

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

В советские времена система налогообложения на протяжении своего существования претерпела неоднократные изменения и преобразования. В период так называемого военного

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

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

Важнейшие социально-политические факторы определили проведение налоговой реформы 1930 года. Частнопредпринимательская деятельность по решению властей фактически упразднилась, полностью вытеснялся частный капитал, подлежало реорганизации управление промышленностью, индивидуальные крестьянские хозяйства ликвидировались. Сложилась новая тенденция экономического развития, реформа была призвана способствовать их реализации. Было введено два основных платежа для государственных предприятий: налог с оборота и отчисления от прибылей. Для артелей и кооперативов вводился подоходный налог и налог с оборота. Прибыль государственных предприятий отчуждалась в казну неналоговым способом. Ежегодно устанавливались отчисления от прибыли каждого государственного предприятия, причем критерием являлась его доходность. Доля прибыли, оставшаяся в распоряжении предприятий, предназначалась только для развития производства.

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

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

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

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

В самом начале 90-х годов, еще до распада СССР, были предприняты попытки реформирования налогообложения физических лиц, в частности, принят Закон СССР

«О подоходном налоге с граждан СССР, иностранных граждан и лиц без гражданства» от 23 апреля 1990 года. Этот акт был дополнен поправками, принятыми 11 июня 1991 года Верховным Советом СССР. Союзное законодательство этого периода, в том числе и вышеуказанные акты, применялись в РСФСР, что определялось изданием специальных республиканских законодательных актов о применении законов СССР в РСФСР.

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

Государственные доходы могут быть дифференцированы по следующим критериям:

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

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

Группы государственных доходов:

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

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

категорию налоговых доходов, что было сделано одной из статей Бюджетного кодекса, противоречило букве и смыслу статей 12, 13, 14 и 15 Налогового кодекса.

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

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

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

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

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

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

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

Согласно статье 8 Кодекса, «под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований».

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

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

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

Во-первых, форма возложения налогового бремени. Налоги разделяются на подоходно-поимущественные, иначе их именуют прямые налоги, и на налоги на потребление, или косвенные. Прямые налоги взимаются в процессе накопления материальных благ. Самый очевидный пример – подоходный налог. Косвенные налоги взимаются в процессе расходования материальных благ. Косвенный налог устанавливается в виде надбавки к цене определенных товаров, причем юридически плательщиком налога является производитель

товара, он непосредственно платит, однако затем включает в цену товара и налог, тем самым реальным плательщиком является потребитель. Примеры такого косвенного налога – налог на добавленную стоимость, акцизы, таможенная пошлина.

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

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

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

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

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

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

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

Вышеназванные федеральные налоги установлены частью второй Налогового кодекса. Согласно закону «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» от 31 июля 1998 года, до введения в действие части второй кодекса

федеральные налоги и сборы взимались в соответствии со ст. 19 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» с последующими изменениями и дополнениями. Аналогичная ситуация существовала относительно региональных и местных налогов. Таким образом, в части определения конкретных налогов разных уровней Налоговый кодекс не действовал вплоть до введения его второй части.

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

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

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

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

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

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

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

Плательщиками государственной пошлины, согласно Закону 1995 года, являлись граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства и

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

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

Государственная пошлина с точки зрения действующего налогового законодательства Российской Федерации является налоговым платежом. Федеральным законом от 02.11.2004 №127-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» была введена в действие глава 25.3 НК РФ «Государственная пошлина». Глава вступила в силу с 1 января 2005 года. Статья 333.16 Налогового кодекса содержит определение понятия государственная пошлина, причем само определение достаточно громоздко и фактически без присоединения к нему содержания статьи 333.17 того же акта не представляет собой исчерпывающей дефиниции.

Ввиду определенной сложности данной конструкции, видимо целесообразно воспроизвести содержание данных двух статей как можно более подробно. Согласно им государственная пошлина – это сбор, взимаемый с лиц, которые именуется плательщиками таковой. Плательщиками государственной пошлины признаются организации и физические лица, причем указанные лица являются плательщиками в случае, если они: обращаются за совершением юридически значимых действий; выступают ответчиками в судах общей юрисдикции, арбитражных судах или по делам, рассматриваемым мировыми судьями, и если при этом решение суда принято не в их пользу и истец освобожден от уплаты государственной пошлины.

Государственная пошлина уплачивается при обращении в государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и (или) к должностным лицам, которые уполномочены в соответствии с законодательными актами Российской Федерации, законодательными актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, совершать в отношении этих лиц юридически значимые действия.

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

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

Государственная судебная пошлина взимается по следующим основаниям:

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

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

судах субъектов РФ.

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

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

5. В связи с подачей исковых заявлений неимущественного характера.

6. При подаче надзорной жалобы.

7. При подаче искового заявления о расторжении брака.

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

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

10. При подаче заявления по делам особого производства.

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

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

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

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

15. При подаче заявления об отмене решения третейского суда.

16. При подаче заявления по делам о взыскании алиментов.

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

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

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

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

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

- за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- за право использования наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний в наименованиях юридических лиц;
- за совершение действий, связанных с государственной регистрацией выпусков (дополнительных выпусков) эмиссионных ценных бумаг;



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

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

- 1) сбор за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензий. Сбор уплачивается всеми участниками конкурса (аукциона), претендующими на приобретение права пользования недрами. Этот сбор предназначается на покрытие расходов, связанных с проведением конкурса (аукциона) и оформлением выдаваемой лицензии;
- 2) собственно платежи за пользование недрами. Они вносятся за поиски, разведку месторождений ископаемых, их добычу, пользование недрами в иных (вспомогательных) целях;
- 3) отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы. Их производят пользователи недр, добывающие все виды полезных ископаемых, разведка которых была произведена за счет государственных средств.

Правовой базой взимания этих платежей является Закон Российской Федерации

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

**Понятие сбора.** Налоговый кодекс ввел универсальное понятие «сбор». Этим термином, согласно закону, обозначается «обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в интересах плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых

действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий)». Особенностью сбора является то, что, в отличие от налога, он индивидуально возмезден, то есть его уплата предполагает осуществление публично-правовых действий в пользу плательщика. Уплатив сбор, субъект покупает право на предоставление каких-либо определенных прав, право на выдачу лицензии, разрешение и т.п. Практически понятие «сбор» в том значении, которое придано ему статьей 8 Налогового кодекса, поглощает понятие «государственная пошлина», «платеж за пользование природными ресурсами», «лицензионный сбор», «регистрационный сбор» и т.п. Видимо, такая унификация юридических понятий должна иметь положительное воздействие на правовое регулирование.

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

## 4.2. Налоговое право

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

Существенные элементы:

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

Факультативные элементы:

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

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

Применительно к прямым налогам данное определение не требует комментариев. Но в отношении косвенных налогов ситуация осложняется: фактический и юридический налогоплательщики не совпадают в одном лице. Например, юридическими плательщиками акциза, который представляет собой надбавку к цене товара, является производитель подакцизного товара или его продавец. Они исчисляют сумму акциза и перечисляют ее в бюджет. Затем акциз включается в цену данного товара, и покупатель-потребитель становится фактическим плательщиком, или носителем налога, т.к. возвращает часть суммы

акциза производителю или продавцу. Таким образом, потребитель товара – носитель акциза. Носитель налога – лицо, которое несёт в конечном счете тяжесть налога, по завершении процесса переложения налога. Таким образом, близкие по экономической природе понятия – субъект налога и носитель налога – необходимо различать. Субъектом налога является юридический плательщик. Налоги должны уплачиваться за счет собственных средств субъекта налога. Законодательство РФ запрещает применение налоговых оговорок, которыми обязанности по уплате налога с одного лица перекладываются на другое. В частности, Закон РФ «О подоходном налоге с физических лиц» запрещает включать в текст контрактов оговорки, согласно которым работодатель принимает на себя обязанность уплатить налоги и обязательные платежи исполнителей работ. Закон предусматривает за применение запрещенных оговорок финансовую ответственность.

Уплата налога не самим субъектом налога, а его представителем возможна в двух случаях. Во-первых, если имеет место представительство по закону – когда налоги на доходы недееспособных уплачивают их представители (родители, опекуны, попечители). Во-вторых, при представительстве по назначению. Российским законодательством допускается возложение налоговой обязанности на должника субъекта налога в счет долга, который причитается налогоплательщику. Другие формы представительства по доверенности при уплате налогов в России распространения не получили.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

В Налоговом кодексе Российской Федерации под объектами налогообложения

понимаются «имущество, прибыль, доход, стоимость реализованных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) либо иное экономическое основание, имеющее стоимостную, количественную или физическую характеристики, с наличием которого у налогоплательщика законодательство о налогах и сборах связывает возникновение обязанности по уплате налога». Достоинство данного определения – в нем предусмотрено, что: объектом налогообложения может быть только юридический факт, имеющий реальное экономическое содержание. Авторы комментариев к кодексу отмечают ошибочную позицию законодателя, который определил в качестве признаков объекта налогообложения его стоимостную, количественную и физическую характеристики. Эти признаки характерны для налоговой базы объекта налогообложения, что очевидно на примере налога на имущество: объект налогообложения в этом случае имущество, налогооблагаемая база – инвентаризационная оценка данного имущества. Кстати, означенная позиция прямо противоречит статье 53 Налогового кодекса, где точно такими же параметрами и характеризуется налоговая база.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. **Пропорциональное налогообложение** предусматривает равенство ставок (не сумм)

налога, т.е. ставка не зависит от размеров налогооблагаемой базы.

3. Метод прогрессивного налогообложения означает увеличение ставки налога в соответствии с ростом налоговой базы.

4. При применении метода регрессивного налогообложения происходит сокращение налоговой ставки с ростом налоговой базы. Регрессивное налогообложение – эффективный стимулирующий фактор развития производства. Применяется этот метод в косвенном налогообложении. В современной России, к сожалению, пока он не получил развития.

Порядок исчисления налога. Налоги могут исчисляться либо самими налогоплательщиками, либо государственными налоговыми органами, либо так называемыми фискальными агентами (от лат. *fiscus* – казна). Последний термин заменен Налоговым кодексом на «налоговый агент», причем содержание понятия не изменилось. Обязанность эта устанавливается конкретными налоговыми законами. В современной российской налоговой системе функции фискальных агентов выполняют работодатели (предприятия) относительно физических лиц – работников предприятий. При этом ответственность за правильную и своевременную уплату налогов возложена не на налогоплательщиков, а на налоговых агентов. Налоги, которые рассчитывают сами налогоплательщики, именуется неокладными, а те, что рассчитываются налоговыми органами – окладными. Налоговый кодекс по существу не внес ничего нового в регламентирование порядка исчисления налога. Им установлено, в частности, общее правило, по которому налогоплательщик обязан без каких-либо указаний со стороны налоговых органов в установленные законом сроки исчислить сумму подлежащих уплате налогов и перечислить их в бюджет. В случаях, предусмотренных кодексом, эти функции выполняют налоговые агенты.

Существенным нововведением в налоговом законодательстве являются некоторые статьи главы восьмой кодекса, именуемой «Исполнение обязанности по уплате налогов и сборов». В профессиональной литературе отмечено, что до введения этой главы законы не содержали изложения требований, предъявляемых к налогоплательщику. Нормы, содержащиеся в данной главе, определяют такие важные позиции, как возникновение, изменение и прекращение обязанности по уплате налога или сбора, исполнение обязанности по уплате налога и сбора, пени и т.д. Практическое значение норм восьмой главы в том, что налогоплательщик получил достаточно точное и подробное описание своих обязанностей в соответствии с законом, а это, естественно, способствует обеспечению прав законопослушного налогоплательщика, препятствует неадекватным действиям налоговых органов.

Принципиально важное значение для понимания существа налоговых правоотношений имеет положение кодекса о том, что правомерным, законным в налоговом праве является только то, что прямо предписано законодательством, в частности, кодексом. Таким образом, в налоговом праве, как отмечают специалисты, не действует принцип гражданского права – «разрешено все то, что не запрещено», а, напротив, исполняется правило: только то, что установлено законом, правомерно, все иное незаконно.

Способы уплаты налогов:

1. Уплата налога по декларации предполагает, что налогоплательщик обязан в установленный срок представить в налоговый орган декларацию, т.е. заявление о налоговых обязательствах. Основываясь на этом документе, налоговая инспекция рассчитывает налог и направляет плательщику извещение об уплате. Декларация представляет собой, в первую очередь, отчетный документ, с которым налоговые органы сверяют при исчислении налога данные контрольных проверок.

2. Уплата налога у источника дохода сводится к тому, что налогоплательщик получает доход не полностью, а за вычетом налога, рассчитанного и удержанного работодателем, выступающим в роли налогового агента.

3. Кадастровый способ. В его основе классификация типичных объектов (исторически

первоначально это были земли) по определенным признакам в специальном документе – кадастре.

Кадастры бывают двух видов:

1) Реальный кадастр – документ (реестр), в котором в основу классификации положен определенный юридический факт, например, право собственности на имущество. Реальный кадастр отражает доход всех земельных владений собственника в совокупности, независимо от доходности отдельных участков (парк, пахотные земли, пустоши, виноградники).

2) Парцеллярный кадастр (от франц. *parcelle* – мелкий земельный участок) – реестр объемов, в основу классификации которых положена конкретная характеристика объекта, например, назначение и свойства земельного участка или строения.

При уплате налога кадастровым способом в расчет принимается предполагаемая доходность предмета налогообложения, а не реальный доход, и поэтому момент уплаты налога никак не связан с моментом получения дохода. В связи с этим для уплаты налогов кадастровым способом устанавливаются фиксированные сроки.

**Нарушения налогового законодательства.** Уклонение от уплаты налогов. Это наиболее социально опасный и распространенный вид противоправных действий в налоговой сфере. С юридической точки зрения уклонение от уплаты налогов представляет собой неисполнение или ненадлежащее исполнение закрепленной в Конституции обязанности платить налоги (ст. 57).

Согласно Уголовному кодексу Российской Федерации, уклонение от уплаты налогов «физическим лицом путем непредставления налоговой декларации или иных документов, представление которых в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах является обязательным, либо путем включения в налоговую декларацию или такие документы заведомо ложных сведений, совершенное в крупном размере, – наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до одного года.

То же деяние, совершенное в особо крупном размере, – наказывается штрафом в размере от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от восемнадцати месяцев до трех лет либо лишением свободы на срок до трех лет» (ст. 198).

К этой же категории относится лжепредпринимательство, т.е. создание коммерческой организации без намерения осуществлять предпринимательскую деятельность и имеющее, наряду с другими противоправными целями, цель освобождения от налогов. Это преступление влечет за собой наказание в виде штрафа в размере от 200 до 500 минимальных размеров оплаты труда или в размере дохода осужденного за период от 2 до 5 месяцев либо наказание в виде лишения свободы на срок до 4 лет с применением штрафных санкций или без них (УК, ст. 173).

В постановлении Пленума Верховного суда РФ «О некоторых вопросах применения судами РФ уголовного законодательства за уклонение от уплаты налогов» от 04.07.1997 к налоговым преступлениям отнесены преступления, предусмотренные ст.ст. 198 и 199 Уголовного кодекса РФ, налоговые преступления отнесены законодательством к преступлениям средней тяжести. В санкциях ст.ст. 198 и 199 УК РФ предусмотрено максимальное наказание в виде лишения свободы на срок до 7 лет. Может быть, данное положение себя не оправдывает, во всяком случае, во многих западных странах налоговые преступления отнесены к категории тяжких.

К особенностям статей о налоговых преступлениях относится то, что диспозиция в них бланкетная, т.е. отсылает к налоговому законодательству России, регламентирующему порядок уплаты налогов, а также к подзаконным и ведомственным нормативным актам.

Конструируя уголовно-правовую норму налогового преступления, законодатель в качестве основного действия выделил уклонение от уплаты налогов. Дело в том, что вполне естественное и понятное желание налогоплательщика снизить налоговое бремя может принимать несколько форм. Налоговое планирование заключается в целевом использовании налоговых вычетов и льгот. Налоговое избежание основано на прорехах налогового законодательства, в частности на использовании вычетов и льгот в назначениях, не предусмотренных законами, но и не запрещенных законом. Налоговое уклонение, в свою очередь, непосредственно связано с нарушением закона, поэтому и представляет наибольшую опасность.

Существует, по мнению специалистов, порядка 60-ти видов уклонения от уплаты налогов. Из них, видимо, основными являются следующие категории:

- сокрытие выручки или дохода;
- использование фондов предприятий;
- использование расчетных счетов в банках, неизвестных налоговым органам;
- манипуляции с издержками производства;
- злоупотребления в личных интересах;
- подделка документов;
- планомерное учреждение новых структур;
- формальное увеличение числа сотрудников;
- неправомерное ведение деятельности;
- несоблюдение порядка регистрации и хранения денежных средств;
- укрытие средств на счетах третьих фирм, на счетах фирм – зарубежных партнеров.

**Объект налогового преступления.** Поскольку уклонение от уплаты налогов определено в УК как преступление, для данного состава преступления наличествует объект.

Родовым объектом данного вида преступлений являются общественные отношения, складывающиеся в сфере экономики. При определении видового объекта следует учитывать, что данные составы отнесены к преступлениям в сфере экономической деятельности. Согласно теории экономики, экономическая деятельность составляет экономическую систему общества, под которой понимается совокупность общественных процессов, происходящих на основе действующих в обществе имущественных отношений и организационных форм. Основными элементами экономической системы являются социально-экономические отношения, базирующиеся на сложившихся в обществе формах собственности на ресурсы и результаты хозяйственной деятельности; организационные формы хозяйственной деятельности; конкретные экономические связи между хозяйствующими субъектами.

Таким образом, видовым объектом преступлений, посягающих на экономическую систему, является охраняемая уголовным законом система общественных отношений, складывающихся на основании действующих в обществе имущественных отношений и организационных форм.

При определении непосредственного объекта данных составов необходимо рассмотреть такую важную составляющую экономической системы, как финансы. Под финансами понимаются денежные отношения, возникающие в процессе распределения и перераспределения валового общественного продукта и части национального богатства в связи с формированием денежных доходов и накоплений у субъектов хозяйствования и государства и использованием их на расширенное воспроизводство, материальное стимулирование работающих, удовлетворение социальных и других потребностей общества. В упрощенном виде можно сказать, что государственные финансы – это денежные отношения, связанные с использованием и формированием централизованных и децентрализованных денежных фондов для обеспечения деятельности государства.

Согласно статье 198 Уголовного кодекса, налоговое преступление представляет собой

уклонение физического лица от уплаты налога путем непредставления декларации о доходах в случае, когда подача декларации является обязательной, либо путем включения в декларацию заведомо искаженных данных о доходах или расходах..., совершенное в крупном размере, – наказывается штрафом в размере от двухсот до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до семи месяцев, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет». Далее сказано: «То же деяние, совершенное лицом, ранее судимым за уклонение от уплаты налога, либо совершенное в особо крупном размере, – наказывается штрафом в размере от пятисот до одной тысячи минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от семи месяцев до одного года либо лишением свободы на срок до пяти лет.

Налоговым правонарушением, согласно Налоговому кодексу, признано «виновно совершенное противоправное...деяние налогоплательщика, налогового агента и их представителей...», за которое данной кодификацией установлена ответственность. Деяние считается таковым, если оно заключается в неисполнении обязанностей, предусмотренных законодательством, или в нарушении установленных законом запретов и предписаний. Ответственности подлежат организации и физические лица, достигшие шестнадцатилетнего возраста, причем ответственность за совершение налоговых правонарушений для физических лиц наступает, если деяние, ими совершенное, не содержит признаков состава преступления, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации.

Признаком налогового правонарушения является его виновность, которая признается в случае совершения противоправного деяния умышленно или по неосторожности.

Взыскание налоговой санкции осуществляется путем внесения налоговыми органами иска в суд не позднее трех месяцев со дня обнаружения налогового правонарушения.

В Налоговом кодексе конкретно определены виды налоговых правонарушений и ответственности за их совершение. Среди них обозначены: нарушение срока постановки на учет в налоговом органе; уклонение от постановки на учет в налоговом органе; нарушение срока представления сведений об открытии и закрытии счета в банке (для индивидуальных предпринимателей и организаций-налогоплательщиков); нарушение срока представления налоговой декларации или иных документов; грубое нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения; нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения; нарушение правил составления декларации; неуплата или неполная уплата сумм налога и т.д. В статьях 16-й главы кодекса конкретно описаны составы правонарушений и определены конкретные санкции. Разумеется, что кодекс предусматривает исключительно финансовую ответственность за означенные правонарушения и санкции имеют штрафной характер.

Следует отметить, что многие штрафные санкции выражены в фиксированных денежных суммах. Так, например, грубое нарушение правил учета доходов и расходов и

объектов налогообложения организацией, если эти деяния совершены в течение одного налогового периода, согласно части 1, статьи 120, влечет за собой взыскание штрафа в размере пяти тысяч рублей. Аналогично выражены штрафные санкции в статьях 116, 117, 118 (п. 1), 199 (п. 1) и т.д. Следует отметить, что данная система определения размеров штрафных санкций весьма несовершенна. В условиях инфляции предпочтительнее было бы исчислять штрафы в количественных характеристиках, кратных минимальному размеру оплаты труда, как это принято в большинстве законодательных актов, предусматривающих штрафные санкции. Более эффективно исчисление штрафов в процентном соотношении с доходами, сокрытыми от налогообложения. Там, где это возможно, данная методика в кодексе использована (например, статьи 119 (п. 2), 122).

Обстоятельством, отягчающим ответственность за совершение налогового преступления, является совершение означенного деяния лицом, ранее привлекавшимся к ответственности за аналогичное правонарушение, причем в таком случае размер штрафа



увеличивается на 100 процентов. При совершении одним лицом двух и более налоговых правонарушений, санкции взыскиваются за каждое из них без поглощения менее строгой санкции более строгой из них.

### **4.3. Государственные расходы**

Государственные расходы представляют собой затраты государства, осуществляемые в соответствии с финансово-плановыми актами, утвержденными уполномоченными на то органами, и предназначенные для удовлетворения определенных потребностей общества. Содержание и структура государственных расходов при этом зависят от целей, которые ставит государство перед собой, от задач, которые оно намеревается решать и решает. Объективно приоритетную роль в государственных расходах, если и не в количественном выражении, то в очередности, играют расходы на установление и содержание институтов самой государственной власти, а также на обеспечение гражданского мира и суверенитета государства (полицейские учреждения, правоохранительные органы, пенитенциарная, тюремная, система, вооруженные силы, разведка и контрразведка). Кроме того, государственные расходы, в большей или меньшей степени, ориентированы на стимулирование и развитие производства, фундаментальной и прикладной науки, образования, социального обеспечения, культуры и на природоохранные программы.

Основным способом осуществления государственных расходов является финансирование.

Финансирование – безвозмездное и безвозвратное предоставление денежных средств в разных формах для осуществления конкретной деятельности соответствующих субъектов. Бюджетное финансирование соответственно представляет собой выделение денежных средств из бюджета того или иного уровня.

Бюджетные средства в форме финансирования предоставляются в первую очередь бюджетным организациям и государственным муниципальным унитарным предприятиям, то есть предприятиям, имущество которых находится в государственной или муниципальной собственности.

Предполагается при этом, что унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, все свои производственные и непроизводственные расходы должны покрывать за счет собственных доходов, а финансирование их расходов осуществляется только на конкретные цели, установленные в законодательном порядке, например, на капитальные вложения в приоритетные проекты.

Государственные предприятия, основанные на праве оперативного управления, и некоммерческие (бюджетные) организации (государственные образовательные учреждения, управленческие, социальные, культурные учреждения) получают государственные средства в порядке финансирования на все их расходы.

В настоящее время правовое регулирование государственных расходов осуществляется в первую очередь на основе ежегодно принимаемых федеральных законов о Федеральном бюджете, соответствующих законов субъектов Российской Федерации и актов местного самоуправления. Содержание и конкретные позиции этих актов базировались на двух законах общего характера: Законе РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса РСФСР» от 10 октября 1991 года и Федеральном законе «О бюджетной классификации Российской Федерации» от 15 августа 1996 года.

Бюджетный кодекс сформировал единый комплекс норм, долженствующих регулировать расходы бюджетов всех уровней. В частности, такое единство определяется статьей 65, которая гласит: «Формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации базируется на единых методологических основах, нормативах минимальной бюджетной обеспеченности, финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством Российской Федерации». В

соответствии с их экономическим содержанием, расходы подразделяются кодексом, как это было закреплено и предыдущим бюджетным законодательством, на текущие расходы и капитальные расходы.

Важным представляется законодательное закрепление форм расходов бюджетов.

Всего кодекс предусматривает 9 конкретных форм:

- ассигнования на содержание бюджетных учреждений;
- средства на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным и муниципальным контрактам;
- трансферты населению;
- бюджетные кредиты юридическим лицам (в том числе налоговые кредиты, отсрочки, рассрочки по уплате налогов и платежей и других обязательств);
- субвенции и субсидии физическим и юридическим лицам;
- инвестиции в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;
- бюджетные ссуды, дотации, субвенции и субсидии бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации и государственным внебюджетным фондам;
- кредиты иностранным государствам;
- средства на обслуживание и погашение долговых обязательств, в том числе государственных или муниципальных гарантий.

Вводя понятие «трансферты населению», закон точно определил его юридическое содержание, устанавливая виды трансфертов. К ним отнесены ассигнования на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению, которые установлены государственными нормативными актами и актами органов местного самоуправления; ассигнования на компенсацию дополнительных расходов населения, возникающих как результат принятия государством решений, увеличивающих бюджетные расходы или сокращающих бюджетные доходы; ассигнования на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти.

Бюджетный кодекс определяет, кроме того, порядок выделения бюджетных кредитов юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями, бюджетных кредитов государственным и муниципальным унитарным предприятиям, порядок предоставления субсидий и субвенций юридическим лицам и гражданам-предпринимателям.

Статья 83 Бюджетного кодекса устанавливает принципиально важное положение, согласно которому введение законом или иным правовым актом новых видов расходов бюджета должно сопровождаться введением тем же актом норм, определяющих источники и порядок финансирования новых видов расходов бюджета.

В целом, надо сказать, что регламентация осуществления государственных и муниципальных расходов, устанавливаемая нормами Бюджетного кодекса, могла бы, в случае эффективного и точного применения закона, способствовать совершенствованию бюджетной политики.

#### **4.4. Правовое регулирование сберегательного дела**

Сберегательное дело тесно связано с государственным кредитом, т.к. сбережения населения, находящиеся на хранении государства, и счета юридических лиц являются важными кредитными источниками государства. Правовое регулирование этой сферы базируется на двух федеральных законах: «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. и «О банках и банковской деятельности» от 2 декабря 1990 г. в редакции Федерального закона от 30 июля 2003 г., а также на подзаконных актах.

В России собственно сберегательные учреждения возникли впервые в 1841 году в Петербурге и Москве при Государственных сохранных казнах. До этого времени вклады

населения принимал Государственный заемный банк, который был создан в 1786 году вместо ликвидированного Дворянского банка. Государственный заемный банк, однако, в основном ориентировался на выдачу ссуд под залог недвижимости, прием вкладов был для него функцией второстепенной. Сберегательное дело в России всегда находилось в руках государства, сберегательные кассы подлежали ведению Управления при Совете Государственного банка. Открывались сберегательные кассы при казначействах и отделениях Государственного банка. После большевистской Революции 1917 года сберегательные кассы были присоединены в Народному банку, с 1920 года находились в ведении Народного Комиссариата финансов, а затем были переданы в ведение Государственного банка СССР. Во время реформы банковского дела в 1988 году сберегательные кассы были преобразованы в Сберегательный банк СССР. Этот банк обслуживал не только физических, но и юридических лиц. В связи с распадом СССР он был объявлен собственностью России.

Законом РСФСР от 2 декабря 1990 года Сбербанк был преобразован в акционерный коммерческий банк, учредителем которого, согласно Уставу, являлся Банк России. Государство использует хранящиеся в Сбербанке денежные средства юридических и физических лиц в качестве кредитных ресурсов для погашения обязательств по внутреннему долгу. В то же время оно гарантирует сохранность средств и выдачу вкладов по первому требованию вкладчиков.

### **Контрольные вопросы**

1. Определите структуру, содержание и значение Общей части НК РФ.
2. Дайте определение понятия «налог».
3. Дайте определения понятия «налоговые доходы» в трактовке современного российского законодательства.
4. Дайте определение понятия «неналоговые доходы» в трактовке современного российского законодательства.
5. Опишите понятие «сбор» в соответствии с положениями НК РФ.
6. Дайте характеристику следующих категорий: масштаб налога, налоговая база, налоговый период.
7. Перечислите основные виды налоговых правонарушений.
8. Дайте характеристику налогового преступления в соответствии с Уголовным кодексом РФ.
9. Какова система исчисления штрафных санкций за налоговые правонарушения, предусмотренные Общей частью НК РФ?
10. Перечислите конкретные формы расходов бюджетов согласно современному российскому законодательству.
11. Опишите порядок постановки на учет налогоплательщика.
12. Определите субъекты налогового правонарушения.

# ТЕМА 5. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ

## 5.1. Государственный кредит

Государственный кредит (от лат. *creditum* – ссуда, долг) – с юридической точки зрения представляет собой регламентируемые законодательством правоотношения между государством и юридическими и физическими лицами по поводу аккумуляции на добровольных началах государством временно свободных денежных средств юридических и физических лиц на основе возвратности, срочности и возмездности в целях покрытия бюджетного дефицита и регулирования денежного обращения.

Сущность государственного кредита связана с фундаментальными принципами кредита вообще. Это добровольность, срочность, возвратность и возмездность. Отношения по любому займу не могут иметь иной основы. Однако при этом отношения по государственному кредиту имеют весьма важные особенности.

Главная из них – свойственное всем финансово-правовым отношениям между государством и юридическими и физическими лицами привилегированное положение государства. Государство, являясь должником, тем не менее обладает исключительными правами в правоотношении. Кредиторы государства не имеют прав по применению мер принуждения к должнику, что возможно в частноправовых отношениях, например, при банковском кредите.

Кроме этого, особое положение государства определяет, что оно, осуществляя долгосрочный займ, не обеспечивает выполнение своих обязательств ни залогом, ни каким другим способом (выплатой, например, компенсации ущерба, понесенного в результате просрочки выполнения обязательства).

История финансового права России знает примеры совершенно необоснованных с правовой точки зрения решений, касающихся управления государственным долгом. Так, в январе 1918 года Постановлением Всероссийского Центрального исполнительного комитета были аннулированы все без исключения обязательства по российским государственным ценным бумагам, т.е. советское государство отказалось принять бремя долгов императорской России, не приняв на себя соответствующих обязательств, связанных с государственным долгом империи.

Более того, иногда советские государственные займы имели принудительный характер. В СССР на протяжении многих лет вплоть до 50-х годов имела место практика принудительного размещения займов по подписке и даже, особенно в провинции, выдача части заработной платы облигациями государственных займов.

В демократических государствах выпуск принудительных займов теоретически возможен в экстренных условиях, например, во время войн, и практиковался в прошлом.

Финансово-правовые отношения, связанные с государственным кредитом, образуют внешний и внутренний государственный долг. Внутренний государственный долг составляет сумма задолженности государства по непогашенным долговым обязательствам (облигациям) и невыплаченным по ним процентам.

По определению Федерального закона 1993 г. государственным внутренним долгом России «являются долговые обязательства Правительства Российской Федерации, выраженные в валюте Российской Федерации, перед юридическими и физическими лицами, если иное не установлено законодательными актами Российской Федерации». Обеспечивается внутренний долг всеми активами, находящимися в распоряжении Правительства.

В Бюджетном кодексе, который, напомним, является федеральной кодификацией,

определение государственного долга несколько иное. Кодекс устанавливает, что государственным долгом Российской Федерации «являются долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права». В данном определении важно, что оно объединяет категории «внешний и внутренний государственный долг», трактует их как единое понятие.

Государственный долг Российской Федерации, согласно кодексу, обеспечивается без каких-либо условий всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну, причем органы государственной власти обязаны использовать все полномочия по формированию доходов Федерального бюджета для погашения и обслуживания государственного долга.

Кодекс определяет также понятия «государственный долг субъекта Российской Федерации» и «муниципальный долг» и устанавливает формы их существования. Управление государственным и муниципальным долгом осуществляют соответствующие органы исполнительной власти.

## 5.2. Государственный долг

**Внутренний долг. Формы государственного долга.** Государственный долг подразделяется на капитальный и текущий. Капитальный долг образует сумма выпущенных и непогашенных долговых обязательств государства, включая проценты, которые должны быть по ним выплачены. Текущий долг образуют расходы по выплате доходов всем кредиторам государства и расходы по погашению обязательств, срок которых наступил.

Закон РФ «О государственном внутреннем долге Российской Федерации» от 13 ноября 1992 г. был актом, закреплявшим правовые основы государственного кредита и государственного долга. Небольшой по объему (всего 6 статей), данный акт сконцентрировал все наиболее важные положения финансового права в этой сфере. Согласно его второй статье, долговые обязательства могут быть выражены в трех формах:

1. Кредиты, получаемые государством в лице Правительства Российской Федерации.
2. Государственные займы, осуществляемые посредством выпуска ценных бумаг от имени Правительства Российской Федерации.
3. Иные долговые обязательства, гарантированные Правительством. Долговые обязательства могут быть краткосрочными – до 1 года, среднесрочными – от 1 года до 5 лет, и долгосрочными – от 5 до 30 лет. Все долговые обязательства погашаются в сроки, которые определяются условиями займа, причем сроки эти не могут превысить 30 лет. Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов Федерации, если они не были гарантированы федеральным правительством. Формы долговых обязательств субъектов и условия их выпуска определяются органами власти данных субъектов.

После принятия Закона РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» от 26 апреля 1995 года первая из названных форм утратила свое приоритетное практическое значение. Дело в том, что согласно данному акту, Центральный банк в обычной практике «не вправе предоставлять кредиты Правительству РФ для финансирования бюджетного дефицита», а до этого именно ЦБ РФ фактически являлся основным источником кредита для государства в лице Правительства.

Равным образом ЦБ РФ не вправе предоставлять кредиты на финансирование дефицитов бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и внебюджетных фондов. Впрочем, юридически кредиты, получаемые государством в лице Правительства, как форма долгового обязательства, окончательно не были упразднены.

Реально основной формой государственного внутреннего долга являются

государственные займы. Государственные займы – это кредитные отношения между государством (в лице Правительства) и его кредиторами – юридическими и физическими лицами, которые оформлены выпуском и размещением среди этих кредиторов государственных ценных бумаг.

Важно отметить, что принцип добровольности выпуска ценных бумаг закреплен в Конституции Российской Федерации (п. 4, ст. 75). Закрепление данного принципа в акте высшей юридической силы – свидетельство отказа от советских социалистических методов финансовой политики. Этот же принцип нашел отражение в Гражданском кодексе РФ (ст. 817).

Самый распространенный вид ценных бумаг по государственным займам – облигации внутреннего государственного займа. Облигация есть ценная бумага, удостоверяющая отношения займа между ее владельцем (кредитором) и лицом, выпустившим документ. Полное и совершенное определение данного понятия дает Гражданский кодекс:

«Облигацией признается ценная бумага, удостоверяющая право ее держателя на получение от лица, выпустившего облигацию, в предусмотренный ею срок номинальной стоимости облигации или иного имущественного эквивалента. Облигация предоставляет ее держателю также право на получение фиксированного в ней процента от номинальной стоимости облигации либо иные имущественные права» (ст. 816).

Право выпуска облигаций (их эмиссии) принадлежит Правительству Российской Федерации, федеральному Министерству финансов, органам государственной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления. В соответствии с эмитентом облигации получают наименование. Облигации выпускаются как именные, так и на предъявителя. Как правило, облигации внутреннего займа – на предъявителя. По виду выплат дохода они подразделяются на 3 группы:

1. Процентные облигации.
2. Беспроцентные.
3. Выигрышные облигации.

По выигрышным облигациям доход выплачивается только в виде выигрышей, разыгрываемых в специальных тиражах. Существуют беспроигрышные займы, но они в настоящее время в России не практикуются. Целевые займы гарантируют держателям получение какого-либо товара. В принципе облигации могут различаться и по форме оплаты: оплачиваемые в национальной валюте и оплачиваемые в иностранной валюте. В России последняя форма оплаты не практикуется. Исключение составляет выпущенный в соответствии с Указом Президента России от 7 декабря 1992 г. «О мерах по урегулированию внутреннего валютного долга бывшего Союза ССР» внутренний государственный валютный облигационный заем. Заем осуществляется размещением облигаций на предъявителя на общую сумму 7885 млн долларов США. Держатели облигаций – юридические лица, имевшие валютные счета во Внешэкономбанке. Доход – 3% годовых. Облигации должны быть погашены в течение 15 лет до 15 мая 2008 года.

Курс облигаций, т.е. цена, по которой они продаются и покупаются, определяется в процентах к их номинальной стоимости. Номинальная стоимость удостоверяет, что облигация представляет определенный капитал, временно используемый Правительством. Может быть установлен также эмиссионный курс – цена, по которой облигации продаются кредитным организациям (банкам, их объединениям). Эмиссионный курс, как правило, меньше номинального – это должно способствовать интенсивному размещению облигаций, т.к. при выплате государство должно следовать номинальному курсу.

Реальная курсовая цена облигаций и, соответственно, их привлекательность для заимодателей могут быть установлены только при свободном обращении государственных ценных бумаг на фондовом рынке. Первый свободнообращающийся заем, котируемый Банком России, – Государственный республиканский внутренний заем РСФСР 1991 г., торговля облигациями которого была начата Банком России 10 августа 1992 г.

Круг субъектов, среди которых размещаются облигации, может быть ограничен соответствующим законодательным актом. Такие облигации, например, обращающиеся только среди юридических лиц, именуются облигациями с ограниченным кругом обращения. Прочие облигации называются свободно обращающимися. Изготовление, хранение и рассылку облигаций осуществляет Министерство финансов.

Кроме облигаций, отношения займа между государством и физическими и юридическими лицами могут быть оформлены государственными казначейскими обязательствами.

Казначейские обязательства – вид государственных ценных бумаг, которые удостоверяют внесение их держателями денежных средств в бюджет и дают им право на получение фиксированного дохода в течение всего срока владения этими ценными бумагами. Первая эмиссия казначейских обязательств была осуществлена в соответствии с Постановлением Правительства РФ «О выпуске казначейских обязательств» от 9 августа 1994 г.

Эмитентом казначейских обязательств является Министерство финансов РФ. При выпуске каждой серии устанавливается срок погашения обязательств, процентная ставка и номинальная стоимость. Реализуются казначейские обязательства как среди физических, так и среди юридических лиц, т.е. их владельцами могут быть и те, и другие.

Эмиссия и обращение осуществляются в бездокументной форме в виде записей на счетах в уполномоченном банке. В 1994 г. Министерство финансов специальным Положением «О порядке размещения, обращения и погашения казначейских обязательств» установило, что они могут быть погашены как по общему правилу денежными средствами, так и налоговыми освобождениями по текущему курсу казначейских обязательств. Размер налоговых освобождений рассчитывается по специальной формуле в соответствии с курсом казначейских обязательств на момент их погашения. Выдаются налоговые освобождения Главным управлением Федерального казначейства в пределах объема эмиссии данных обязательств. Погашение казначейских обязательств осуществляет Министерство финансов переводом на счета их держателей суммы задолженности по номинальной цене и процентов, означенных при эмиссии казначейских обязательств.

Самостоятельная форма государственного долга – прочие долговые обязательства, гарантированные Правительством Российской Федерации. Таким долговым обязательством являются, например, золотые сертификаты (от лат. certum – верно; fasere – делать), выпущенные в 1993 г. в качестве долговых обязательств, гарантированных федеральным Правительством. Эмиссию этих ценных государственных бумаг осуществляет Министерство финансов РФ, номинал одного сертификата – 10 кг золота пробы 0,9999, причем сертификат может быть раздроблен до одной сотой доли номинала. Держателями могут быть как физические, так и юридические лица. Срок действия сертификата 1 год. Доход держателей образует разница между ценой покупки и ценой погашения. При погашении сертификатов их держатели получали право на соответствующее весовое количество золота. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14 февраля 1994 г. «О выпуске казначейских векселей 1994 г. Минфина РФ», была осуществлена эмиссия этого вида ценных бумаг. Казначейские векселя представляют собой краткосрочные обязательства, они выпускаются сроком на 3,6 и 12 месяцев, как правило, на предъявителя. Реализуются казначейские векселя с дисконтом (от англ. discount – скидка с цены товара), и таким образом доход держателей образует разница между номинальной ценой (ценой погашения) и продажной ценой.

Выпуск Государственных краткосрочных облигаций (ГКО) прекращен в июле 1998 года.

**Управление государственным долгом.** Управление государственным внутренним долгом представляет собой комплекс действий государства по выплате доходов кредиторам и погашению займов, изменению условий выпущенных займов, размещению новых долговых обязательств. Выплата доходов кредиторам производится из средств бюджета.

Существует несколько способов привлечения необходимых для этого денежных ресурсов в тех условиях, когда обычные доходы бюджета не позволяют осуществить такие выплаты.

Во-первых, возможно введение новых налогов. Во-вторых, осуществление дополнительной денежной эмиссии. Первый способ связан с увеличением налогового бремени и, соответственно, с ухудшением социально-экономического положения населения. Реализация второго, как правило, означает инфляцию.

Третий способ – рефинансирование, т.е. погашение старой задолженности государства с помощью выпуска новых займов. При этом уполномоченный орган (Казначейство или Министерство финансов) организует продажу облигаций долгосрочных займов за наличные деньги, а вырученные средства использует для погашения краткосрочных ценных бумаг. Такая форма рефинансирования по своему существу вполне приемлема как инструмент финансовой политики демократических государств с развитой рыночной экономикой. Другая форма рефинансирования куда менее совершенна. При ней погашение старой задолженности осуществляется посредством замены старых государственных ценных бумаг, срок которых истек, на новые или заменой облигаций до востребования на облигации долгосрочных займов. Предполагается при этом, что такой обмен должен быть осуществлен с согласия держателей. В мировой практике данный способ рефинансирования имеет применение – весь вопрос в том, как при этом реально обеспечиваются интересы держателей и насколько их согласие на обмен действительно добровольно. Опыт финансовой политики Союза ССР оставил примеры фактически вынужденного принятия держателями условий такой формы рефинансирования: так, задолженность по Государственному трехпроцентному внутреннему выигрышному займу 1966 года погашалась обменом старых облигаций на облигации внутреннего выигрышного займа 1982 года и никакой альтернативы у держателей при этом не было. Еще ранее, в 50-х годах аналогичным способом неоднократно погашались казначейские обязательства.

Одним из методов управления государственным внутренним долгом является его консолидация (от лат. *consolidatio* – сращивать). Консолидация означает операцию по продлению срока действия ранее выпущенных займов (краткосрочных и среднесрочных) и превращение их в долгосрочные или бессрочные.

В качестве другого метода управления государственным внутренним долгом используется конверсия (от лат. *conversio* — превращение). При конверсии осуществляется изменение доходности займа: например, снижается процентная ставка дохода, выплачиваемая государством своим кредиторам. Изменение процентной ставки в сторону повышения, естественно, случай, скорее, гипотетически предполагаемый, чем реальный. В Союзе ССР конверсия в форме понижения процентных ставок осуществлялась систематически: в 1936 году таким образом было конвертировано 7 займов, размещенных по подписке в предыдущие годы, в 1938 году была проведена конверсия свободнообращающихся займов, сопровождавшаяся обменом облигаций, причем срок займа увеличен с 10 до 20 лет. В 1947 году было конвертировано 11 займов, причем обмен облигаций на новые осуществлялся в пропорции 3:11. Конверсия в советской финансовой политике по своему реальному значению и содержанию очень близка рефинансированию.

Унификация (от лат. *unus* – один; *facere* – делать) займов – т.е. обмен нескольких займов на один – часто сопутствует консолидации и конверсии.

В условиях, когда операции по выпуску новых займов становятся неэффективны, например, когда потенциальные держатели облигаций в результате утраты доверия к эмитенту перестают их приобретать, государство может прибегнуть к отсрочке погашения конкретного займа или вообще всех ранее выпущенных займов.

Самая кардинальная, крайняя мера в управлении внутренним долгом – его аннулирование, т.е. вообще отказ государства от долговых обязательств перед кредиторами. В отечественной истории финансового права пример такого решения – постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета, которым в январе 1918 года были



аннулированы все без исключения обязательства по российским государственным ценным бумагам. Очевидно, что обосновать подобный акт с правовой точки зрения невозможно.

Совершенно другие представления об управлении внутренним государственным долгом реализовывались в России в последние годы. После ликвидации Союза ССР в подтверждение правопреемства Правительства Российской Федерации по облигациям Государственного внутреннего выигрышного займа 1982 года было принято решение о выпуске Российского выигрышного займа 1992 г. Этот займ стал инструментом и погашения, и рефинансирования займа 1982 года одновременно. Все облигации данного займа, в соответствии со специальным Постановлением Правительства РФ, подлежали обмену на облигации займа 1992 года по номиналу и с учетом компенсации на 1 апреля 1991 г. При этом владельцам облигаций 1982 года предоставлен выбор: либо обменять их на облигации 1992 года, либо получить доход от продажи облигаций, который зачислялся во вклады в учреждениях Сберегательного банка РФ.

Обслуживание внутреннего государственного долга, т.е. осуществление конкретных операций по размещению долговых обязательств, по выплате дивидендов по ним в виде процентов или в другой форме и по погашению долговых обязательств осуществляет Центральный банк России. Министерству финансов в этом процессе отведена консультативная роль, оно же непосредственно и выпускает внутренние государственные займы.

Управление государственным внутренним долгом возложено законодательством на Правительство РФ. Оно определяет порядок, условия выпуска и размещения долговых обязательств государства. Правительством ежегодно (не позднее мая текущего года) публикуются данные о состоянии государственного внутреннего долга за предыдущий финансовый год. Контроль за государственным внутренним долгом осуществляет Федеральное Собрание РФ. Парламент устанавливает верхний предел долга (максимально возможный его размер) при утверждении бюджета и контролирует управление долгом<sup>1</sup>. В субъектах Федерации действует аналогичная конструкция. Так, в ст. 107 БК РФ устанавливается верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации на 1 января 2003 года по долговым обязательствам Российской Федерации в сумме 752,1 млрд рублей.

**Внешний долг. Правовое регулирование.** Правовое регулирование внешнего государственного долга базируется на нормах международного и российского права и определяется межгосударственными соглашениями и соглашениями Российской Федерации с международными финансовыми организациями.

Бюджетный кодекс устанавливает формы долговых обязательств Российской Федерации, ее субъектов и формы муниципального долга. Для Российской Федерации это, во-первых, кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени Российской Федерации с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями в пользу этих кредиторов; государственные ценные бумаги, выпускаемые от имени Российской Федерации; договоры о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации и договоры поручительства Российской Федерации по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами. Кроме того, долговые обязательства Российской Федерации могут существовать в форме соглашений и договоров о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств Российской Федерации прошлых лет и переоформления долговых обязательств третьих лиц в государственный долг Российской Федерации на основе принятых федеральных законов.

Аналогичны по существу формы существования государственного долга субъекта Российской Федерации. Муниципальный долг функционирует в виде кредитных соглашений и договоров, заключенных муниципальным образованием; муниципальных займов; договоров о предоставлении муниципальных гарантий и долговых обязательств юридических лиц, переоформленных в муниципальный долг на основе правовых актов

органов местного самоуправления.

Различаются сроки погашения федерального государственного долга, долга субъекта Российской Федерации и муниципального долга. Для федерального долга предусмотрена возможность краткосрочных (до одного года), среднесрочных (от одного года до пяти лет) и долгосрочных (от пяти до 30 лет) обязательств. Сроки погашения долговых обязательств субъектов Российской Федерации определяются условиями заимствований, но не могут превышать 30 лет. Аналогичная конструкция определена для муниципального долга, но срок погашения не может превышать 10 лет.

Кодексом дифференцированно определяется право государственных внешних заимствований Российской Федерации, право внешних заимствований субъектов Российской Федерации, право государственных внутренних и муниципальных заимствований. Установлено, в частности, что право осуществлять внешние заимствования от имени Российской Федерации принадлежит Правительству Российской Федерации или уполномоченному им ответственному федеральному органу исполнительной власти. Право на внешние заимствования имеют только те субъекты Российской Федерации, бюджеты которых не получают финансовую помощь на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

Важными являются положения о предельном объеме государственного долга Российской Федерации и предельных объемах государственных заимствований Российской Федерации. Предельные объемы государственного внутреннего долга и государственного внешнего долга России утверждаются федеральным законом о Федеральном бюджете на очередной финансовый год с разбивкой долга по формам обеспечения обязательств (ст. 106 БК РФ).

В ст. 113 БК РФ устанавливается по состоянию на 1 января 2003 года, что верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации в сумме 130,2 млрд долларов США без учета неурегулированной задолженности Российской Федерации в переводных рублях.

Верхний предельный размер государственных внешних заимствований РФ в форме несвязанных финансовых кредитов на 2002 г. устанавливается в сумме 2,19 млрд долл. США (ст. 112 ФЗ «О Федеральном бюджете на 2002 год»).

Предельный объем государственных внешних заимствований РФ не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга России.

При этом Правительство Российской Федерации вправе осуществлять внешние заимствования в объеме свыше установленного федеральным законом о Федеральном бюджете на очередной финансовый год предельного объема государственных внешних заимствований, если при этом оно осуществляет такую реструктуризацию государственного внешнего долга, которая приводит к снижению расходов на его обслуживание, в рамках установленного предельного объема государственного внешнего долга.

Правительство Российской Федерации имеет право осуществлять внутренние (внешние) заимствования с превышением установленного федеральным законом о Федеральном бюджете на очередной финансовый год предельного объема государственного внутреннего (внешнего) долга вместо внешних заимствований, если это снижает расходы на обслуживание государственного долга в рамках установленного федеральным законом о Федеральном бюджете на очередной финансовый год объема государственного долга (суммы внутреннего и внешнего долга) и иной порядок реструктуризации не предусмотрен федеральным законом о Федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Реструктуризация государственного долга. Законодательно установлено определение понятия «реструктуризация долга». Согласно Бюджетному кодексу, этот термин означает погашение долговых обязательств с одновременным осуществлением заимствований в объемах погашаемых долгов, причем устанавливаются иные условия обслуживания

долговых обязательств и сроки их погашения п. 2. (ст. 105).

Данный пункт ст. 105 был существенно изменен Федеральным законом РФ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ». В новой редакции он выглядел следующим образом:

«Под реструктуризацией государственного долга понимается основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств».

Важнейшим положением данной нормы закона является то, что реструктуризация государственного долга – это прекращение долговых обязательств, основанное на соглашении. С формальной юридической точки зрения, вероятно, следовало бы изложить текст в следующей редакции: «погашение долговых обязательств с одновременным осуществлением заимствований» на «прекращение долговых обязательств», поскольку при реструктуризации прекращаются старые обязательства в пользу новых, более выгодных, меняются условия договора, старые долговые обязательства погашаются на новых условиях.

Пункт второй был оставлен без изменений:

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

В данном тексте нормы, вероятно, следовало бы уточнить, каким образом осуществляется списание (сокращение) суммы основного долга: исходя из общего соглашения или в одностороннем порядке.

Третий пункт 105 статьи Бюджетного кодекса также был изменен в 2000 г. Его новая, действующая в настоящее время редакция определяла:

«Сумма обслуживания реструктурируемого долга не включается в объеме расходов на обслуживание долгового обязательства в текущем году, если указанная сумма включается в общий объем реструктурируемых обязательств».

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

Реструктуризация может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) долга. Последнее положение кодекса несколько неконкретно, так как неясно, возможно ли сокращение долга с точки зрения законодателя, по воле кредитора, или для этого необходимо соглашение сторон-участников правоотношений. В кодексе имеется точное указание о том, что одностороннее «изменение условий выпущенного в обращение государственного займа, в том числе сроков выплаты, срока обращения, не допускается». Но речь здесь идет только о займах, другие формы долговых обязательств не упомянуты. В то же время и пункт 4 статьи 817 Гражданского кодекса Российской Федерации гласит о запрещении изменений условий «выпущенного в обращение займа». Вероятно, означенная позиция требует законодательного уточнения, так как из текста кодекса нельзя сделать точных выводов.

Законодательная база, регулирующая реструктуризацию государственного долга, представлена неадекватно, не удовлетворяет потребности правового регулирования и эффективного управления государственными заимствованиями. Институт реструктуризации долга существует и по своей сути правомерен исходя из специфики такого участника, как государство. Связано это с принципом, согласно которому государство не может быть признано «банкротом», его неплатежеспособность приводит к реструктуризации долга, что, по сути, является рассрочкой погашения задолженности.

Вероятно, не следует опираться на одну и ту же правовую норму, говоря о реструктуризации внешнего и внутреннего долга. В законодательстве адекватно отражены положения, касающиеся внутреннего и внешнего долга в отдельности.

Накануне принятия Бюджетного кодекса Верховный Суд РФ в связи с заявлениями о

признании незаконным Указа Президента РФ «Об организации работы по погашению отдельных видов государственных ценных бумаг» от 7 августа 1998 года высказал следующее мнение: «Реструктуризация части внутреннего долга – это властное отношение, то есть односторонняя воля государства, основанная на власти и обеспечиваемая государственным принуждением, производимая в интересах защиты государства и населения».

Вполне очевидно, что данное определение в принципе противоречит смыслу выше процитированной ст. 105 действующего Бюджетного кодекса в редакции Федерального закона 19 июля 2000 г.

Однако для того момента оно было адекватным, т.к. вполне соответствовало действовавшему законодательству.

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

**Долги Союза ССР.** До 1983 года внешний долг России (доля России в обязательствах СССР) не превышал 5 \$ млрд (1–1,5% ВВП страны).

Союз ССР в послевоенные годы был образцовым заемщиком, своевременно и в полном объеме выполнявшим свои долговые обязательства. Впрочем, суммы займов были не в пример современным.

Однако в 1984 году произошел резкий скачок задолженности. На внешнем рынке заняли более 15 \$ млрд (внешний долг составил уже 5% ВВП). В 1986 г. сумма внешних займов превысила 30 \$ млрд (50% экспорта), а в 1989 году внешний долг достиг 50 \$ млрд (8% ВВП).

Еще 30 \$ млрд задолженности было накоплено Союзом в 1988–1991 годах, когда западные государства предоставили СССР ряд многомиллиардных кредитов.

К концу 1991 года внешний долг России составил 57 \$ млрд (10% ВВП). Именно с этой суммы начинались переговоры с зарубежными кредиторами о правопреемстве советских долгов.

28 октября 1991 года 12 советских республик (кроме прибалтийских) подписали Меморандум «О взаимопонимании относительно долга иностранным кредиторам СССР», взяв на себя солидарную ответственность за советский долг.

Договор о правопреемстве в отношении внешнего долга и активов Союза ССР был подписан бывшими союзными республиками 4 декабря 1991 г. Предполагалось, что каждое из государств будет нести свою долю ответственности по внешнему долгу, а также иметь соответствующую долю в активах бывшего СССР. России тогда перешло 61,3% советской задолженности, т.е. примерно 57 \$ млрд (7 стран бывшего СССР не поставили свои подписи под Договором).

Однако спустя 16 месяцев (2 апреля 1993 года) Правительство Российской Федерации заявило о взятии на себя всех обязательств бывших Советских республик по погашению внешнего долга СССР взамен на их отказ от доли в зарубежных активах СССР (так называемый нулевой вариант) – таким образом, весь государственный внешний долг бывшего СССР (93 \$ млрд) перешел к России. Однозначной трактовки данного факта в России не существует до сих пор; одни считают, что это была громадная ошибка, которая стоила стране 36 \$ млрд (именно на такую сумму увеличился внешний долг России, и это без учета процентных платежей), другие специалисты утверждают, что только подобное решение могло позволить России сохранить свои позиции на внешних финансовых рынках и собственность, находящуюся за рубежом.

**Долги Российской Федерации.** Государственный внешний долг по состоянию на 1 января 2007 года имеет следующие параметры: Государственный долг РФ (включая обязательства бывшего Союза ССР, принятые РФ) – 52 млрд долларов США, в том числе задолженность странамучастницам Парижского клуба – 3,1 млрд долларов США;

задолженность странам, не вошедшим в Парижский клуб – 3,3 млрд долларов США; задолженность бывшим странам СЭВ – 1,9 млрд долларов США; коммерческая задолженность – 0,8 млрд долларов США; задолженность перед международными финансовыми организациями – 5,5 млрд долларов США; еврооблигационные займы – 31,9 млрд долларов США; ОВГВЗ – 4,9 млрд долларов США; предоставление гарантий Российской Федерации в иностранной валюте – 0,6 млрд долларов США.

Внутренний государственный долг РФ, выраженный в ценных бумагах, составил на 1 января 2007 года 1 028,6 млрд рублей.

Бюджетный кодекс определяет назначение и содержание программ государственных внешних и внутренних заимствований, порядок эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг, регламентирует предоставление государственных гарантий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных гарантий. Важным представляется установление запрета на право бюджетных учреждений получать кредиты у кредитных организаций, у прочих юридических и физических лиц, за исключением ссуд из бюджетов и государственных внебюджетных фондов.

В период с 2002 по 2008 гг. расходы России на погашение и обслуживание внешнего долга будут составлять, ежегодно 14–16 \$ млрд. При этом основная часть выплат будет приходиться на новый российский долг (еврооблигации и платежи международным финансовым организациям – 8–10 \$ млрд ежегодно), а эти долги нельзя реструктурировать.

В ближайшие 6 лет России предстоит выплатить более 100 \$ млрд. В результате будет погашено примерно 40% суммы основного долга, т.е. 50 \$ млрд, примерно такую же сумму составят платежи по обслуживанию внешнего долга. Столь высокие процентные платежи по кредитам характеризуют в действительности те невыгодные для России условия, на которых эти кредиты предоставлялись – до 15% годовых в валюте. Сегодня кредиты предоставляются России под 9–10% годовых в валюте; заметим, что для других стран «большой восьмерки» ставки кредитования составляют 3–5%.

На 2003 год приходится первый и при этом самый крупный пик платежей по внешнему долгу. Выплаты в 2003 году, по оценкам на июль 2002 г., должны были составить более 17,5 \$ млрд. Это примерно 30% от расходов Федерального бюджета, или 7% годового ВВП России, или 25% национальных сбережений. Более того, платежи в 2003 году в основном концентрировались в пределах двух-трех месяцев, что существенно могло бы затруднить процесс управления денежной наличностью и исполнение Федерального бюджета.

## Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятия «государственный кредит» с юридической точки зрения.
2. Дайте определение понятия «государственный долг субъекта РФ».
3. Дайте определение понятия «муниципальный долг».
4. Раскройте понятие «государственный займ».
5. Опишите ситуацию, связанную с изменениями условий функционирования государственных краткосрочных облигаций (1998 г.).
6. Дайте определение понятия «рефинансирование внутреннего государственного долга».
7. Дайте определение понятия «унификация займов».
8. Перечислите формы долговых обязательств РФ согласно БК.
9. Назовите сроки погашения краткосрочных, среднесрочных, долгосрочных долговых обязательств в РФ.
10. Раскройте понятие «предельный объем государственных заимствований» в соответствии с БК РФ.

## Краткий терминологический словарь

**Аванс** – денежные ценности, выдаваемые или перечисляемые в счет предстоящих платежей за выполнение работы, передачу имущества, оказание услуг.

**Актив** – 1) любая собственность организации;

2) превышение доходов над расходами;

3) часть бухгалтерского баланса, отражающая материальные и нематериальные ценности организации с точки зрения их состава и размещения.

**Акцепт** – согласие на оплату или гарантирование оплаты документов в товарообороте.

**Акциз** – вид косвенных налогов на товары массового потребления, услуги. Включаются в цену или тариф и оплачиваются потребителем. Сборщиками акцизов фактически выступают производители подакцизных товаров и предприниматели, оказывающие облагаемые услуги.

**Акция** – эмиссионная ценная бумага, закрепляющая право ее владельца на получение части прибыли акционерного общества в виде дивидендов, право на часть имущества, остающегося после ликвидации акционерного общества, и право на участие в управлении его деятельностью.

**Аннуитет** – 1) срочный государственный заем с ежегодным погашением долга и уплатой процентов;

2) равновеликие платежи, которые производятся и получаются в равные промежутки времени (например, ежегодно). К таким платежам относятся, например, взносы по договору страхования.

**Ассигнаты** – бумажные деньги, выпущенные во Франции во время Великой Французской революции и обращавшиеся в 1789–1797 гг.

**Ассигнации** – 1) бумажные деньги, выпускавшиеся в России с 1769 г. и аннулированные с 1 января 1849 г., когда в результате денежной реформы в обращение были введены серебряные деньги;

2) во второй половине XIX века в обиходном обывательском лексиконе ассигнациями именовались денежные купюры крупных номиналов.

**Аудит** – предпринимательская деятельность независимых бухгалтеров (аудиторов) и аудиторских фирм по осуществлению независимых вневедомственных проверок финансовой отчетности платежно-расчетной документации, налоговых деклараций и других финансовых обязательств и требований.

**Бюджет** – финансовый план аккумуляции, распределения и использования централизованного денежного фонда, утверждаемый представительными органами государственной или местной власти соответствующего уровня.

**Бюджетное право** – совокупность правовых норм, определяющих бюджетное устройство страны и регулирующих отношения по аккумуляции, распределению и использованию денежных средств.

**Бюджетная ссуда** – финансовая помощь вышестоящих бюджетов нижестоящим. Имеет возвратный характер, может быть возмездной, то есть сопровождаться при возврате уплатой процентов за пользование. Используется на стадии исполнения бюджетов.

**Внебюджетные средства** – государственные денежные средства, имеющие целевое назначение и не входящие в государственный бюджет.

**Гербовый сбор** – налог, взимаемый государством за регистрацию сделок, составление документов и другие операции. В СССР был квалифицирован как государственная пошлина. В Законе РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27.12.1991 г. гербовый сбор был назван разновидностью федерального налога. Взимался при регистрации проспекта эмиссии ценных бумаг и с участников сделок с ценными бумагами. Заменен налогом на операции с ценными бумагами с 12.12.1991 г. Взимался при выдаче лицензии на ведение биржевой деятельности, заменен единовременным лицензионным сбором. В

настоящее время не взимается.

**Государственная пошлина**– установленный Законом РФ «О государственной пошлине» обязательный на всей территории РФ платеж, взимаемый за совершение юридически значимых действий или за выдачу документов уполномоченным органам и должностным лицам.

**Государственные займы**– форма государственного долга. Представляют собой кредитные отношения между государством и юридическими и физическими лицами. Оформляются эти отношения посредством эмиссии и размещения среди юридических и физических лиц государственных ценных бумаг.

**Государственный долг**– долговые обязательства правительства страны, местных органов власти и государственных предприятий, выраженные в национальной валюте, перед юридическими и физическими лицами.

**Деньги** – товар, служащий всеобщим эквивалентом. Являются средством платежа и регулятором экономических процессов.

**Дотация** –

1) доплата, материальная помощь, государственное пособие;  
2) денежная сумма, выделяемая из бюджета вышестоящего уровня на безвозмездной, безвозвратной и внецелевой основе в бюджет нижестоящего уровня в тех случаях, когда его закрепленных и регулирующих доходов недостаточно для формирования минимального бюджета.

**Казна** – средства соответствующего бюджета (федерального или субъекта Федерации) и иное государственное имущество, принадлежащее РФ или субъекту РФ на правах собственности и не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями. В состав казны РФ входят средства Федерального бюджета, внебюджетных фондов, Центрального банка РФ, золотой запас, алмазный и валютный фонды.

**Касса** – 1) наличные деньги, имеющиеся у предприятия, организации;

2) в бухгалтерской учете счет, на котором отражается движение, поступление и выдача наличных денег;

3) подразделение, выполняющее кассовые операции.

**Консолидированный бюджет РФ** – сводный бюджет, включающий в себя бюджет соответствующего национально-государственного или административно-территориального образования и бюджеты нижестоящих территориальных уровней. Используется для расчетов нормативов, необходимых для бюджетного планирования и для анализа эффективности распределения и использования бюджетных средств.

**Косвенные налоги** – налоги на товары и услуги, устанавливаемые в виде надбавок к ценам или тарифам. Собственник товара или лицо, оказывающее услуги, по сути, является сборщиком налога.

**Кредит** – предоставление денежных или реальных ценностей на условиях возвратности и за вознаграждение в виде процентов.

**Местные налоги** – обязательные платежи юридических и физических лиц, поступающие в бюджеты административно-территориальных единиц.

**Монета** – платежное средство из конкретного металла или сплава металлов, имеющее установленные законом состав, вес и форму. Впервые введена в употребление в Лидии, государстве на западе Малой Азии в VII в. до н. э. В современном денежном обращении в большинстве государств действуют «разменные монеты», изготавливаемые из дешевых сплавов неблагородных металлов и выполняющие функции дробных долей денежной единицы, обеспечивающие удобство денежного обращения.

**Налоговая система** – согласно российскому законодательству, совокупность налогов, сборов, пошлин и других платежей, взимаемых в установленном законодательством порядке.

**Налоговая ставка** – величина налога на единицу налогообложения.

**Налоговое право** – совокупность юридических норм, устанавливающих виды налогов, порядок обложения и взимания налогов, то есть регулирующих возникновение, изменение и прекращение налоговых обязательств.

**Налоговые льготы** – исключения из общего налогового режима. В результате применения Н.л. сокращаются налоговые обязательства конкретных категорий налогоплательщиков. Подразделяются на три группы: изъятия, скидки, налоговые кредиты.

**Налоговые правонарушения**– противоправные виновные действия или бездействия, состоящие в неисполнении или исполнении ненадлежащим образом обязанностей участников налоговых отношений, нарушении их прав и законных интересов.

**Налоговый кредит**– льготы, связанные с уменьшением налоговой ставки или окладной суммы (валового налога). Н.к. подразделяются, в зависимости от формы предоставления льгот, на следующие виды: снижение ставки налога; сокращение окладной суммы; отсрочка или рассрочка уплаты налога; возврат ранее уплаченного налога; зачет ранее уплаченного налога; замена уплаты налога натуральным исполнением.

**Налоговый период**– срок, в течение которого формируется налоговая база и определяется размер налогового обязательства.

**Носитель налога** – субъект, который несет бремя налогообложения по завершении процессов переложения налога.

**Облагаемый доход**– часть валового дохода, подлежащая обложению. Для определения облагаемого дохода вычитаются суммы скидок и льгот, установленных законом.

**Объект налогообложения**– юридические факты, обуславливающие обязанность заплатить налог (например, ввоз товара на территорию страны, совершение сделки, владение имуществом и т.п.).

**Предмет налогообложения**– фактические обстоятельства, которые являются основанием взимания соответствующего налога (наличие дохода, факт обладания имуществом).

**Прямые налоги** – налоги, взимаемые непосредственно с имущества или доходов налогоплательщика. Взимаются в момент получения дохода. Исторически наиболее ранняя форма налогообложения. Объект прямого налогообложения – доход либо стоимость имущества.

**Равное налогообложение**– метод налогообложения, при котором для каждого налогоплательщика устанавливается равная сумма налога. Наиболее простой вид налогообложения. При равном налогообложении конкретная общая потребность обеспечивается общим, равным для всех налогоплательщиков налогом.

**Реструктуризация государственного долга**– погашение долговых обязательств с одновременным осуществлением займов или принятием на себя других долговых обязательств в объемах погашаемых долговых обязательств с установлением новых условий обслуживания долга и сроков его погашения.

**Рынок** – сфера обмена, в которой посредством взаимодействия предложения и спроса образуются цены.

**Сбор страховой** – плата за страхование пассажиров, включается в оплату проезда.

**Секвестр** –

1) запрещение или ограничение, налагаемое государственной властью на пользование или распоряжение каким-либо имуществом;

2) пропорциональное снижение государственных расходов ежемесячно по всем статьям бюджета страны в течение финансового года, за исключением статей, защищенных согласно соответствующему законодательству.

**Смета** – документированный план поступления и расходования денежных средств для финансирования расходов предприятий, учреждений и организаций.

**Страхователь** – юридическое и дееспособное физическое лицо, либо заключившее договор страхования со страховщиком, либо являющееся таковым в силу закона.



**Субвенция** – денежная сумма, выделяемая из вышестоящего бюджета нижестоящему. Имеет срочный характер и точное целевое назначение.

**Субсидия** –

1) денежное пособие;

2) денежная сумма, выделяемая на определенный срок из вышестоящего бюджета в нижестоящий для финансирования конкретных программ социально-экономического развития и предполагающая долевое участие нижестоящего бюджета в данном финансировании.

**Таможенная пошлина**– косвенный налог, взимаемый таможенными органами по различным ставкам для различных видов товаров при их ввозе на таможенную территорию РФ и вывозе с этой территории.

**Таможенные доходы**– поступления в доход государственного бюджета денежных сборов за таможенные процедуры.

**Таможенный тариф**– свод ставок таможенных пошлин, систематизированных в соответствии с товарной номенклатурной внешнеэкономической деятельности РФ, определяемой Правительством РФ.

**Тариф** – система ставок платы за различные услуги и действия.

**Трансферт** –

1) перевод иностранной валюты или золота из одной страны в другую;

2) передача прав владения именными ценными бумагами;

3) в российской финансовой терминологии с 1994 г. этим понятием обозначают перевод средств в бюджеты нижестоящего территориального уровня из Фонда поддержки регионов, который ежегодно формируется согласно закону о федеральном бюджете.

**Финансы** – совокупность всех денежных средств, находящихся в распоряжении физического лица, юридического лица или государства, а также система формирования, распределения и использования фондов денежных средств.

## Список литературы

1. Адамс Р. Основы аудита / Под ред. В.Я. Соколова. – М.: Аудит, 1995.
2. Аудит: Учебник для вузов / Под ред. В.И. Подольского. – М.: Юнити, 1997.
3. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Финансы. Денежное обращение и кредит: Учебник. – М.: Юнити-Дана, 2000. – 687 с.
4. Байдаков С.Л., Серов Г.П. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об аудиторской деятельности». – М.: Ось-89, 2002.
5. Баранова Л.Г., Врублевская О.В., Косарева Т.Е., Юринова Л.А. Бюджетный процесс в Российской Федерации: Учебное пособие. – М.: Инфра-М, 1998. – 221 с.
6. Барышников Н.П. Организация и методика проведения общего аудита. – М., 1996.
7. Белов В.Н. Правовые основы сберегательного дела. Реферативный курс. – М.: МЭГУ, 1997.
8. Бельский К.С. Финансовое право (Наука. История. Библиография). [с 1840 г. по 1993 г.]. – М.: Юристъ, 1994.
9. Бирюков Н.П. Финансовое право РФ: Учебник / Под ред. М.В. Карасева. – М.: Юристъ, 2002. – 576 с.
10. Брегель Э.Я. Денежное обращение и кредит капиталистических стран. – М.: Финансы, 1973.
11. Бурцев В.В. Система финансового контроля. – М., 2002.
12. Бюджетная система России: Учебник для вузов / Под ред. Г.Б. Поляка. – М.: Юнити-Дана, 2000.
13. Бюджетное право и российский федерализм: Учебник / Под ред. Ю.А. Крохина. – М.: Норма, 2001. – 385 с.
14. Бюджетное право России: Учебник / Под ред. И.И. Кучерова. – М.: Юринфор, 2002. – 512 с.
15. Валютный рынок и валютное регулирование: Учебное пособие / Под ред. И.Н. Платоновой. – М.: БЕК, 1996.
16. Власова В.М. Таможенные операции. – М.: Финансы и статистика, 1997.
17. Грачева Е.Ю. Финансовое право: Учебное пособие / Е.Ю. Грачева; под ред Г.П. Толстопятенко. – М.: Проспект, 2002. – 397 с.
18. Гаджиев Г.А. Предприниматель – налогоплательщик – государство. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: Учебное пособие / Под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: ФБК Пресс, 1998. – 431 с.
19. Годме Поль Мари. Финансовое право / Пер. с франц. – М., 1978.
20. Горбунов О.Н. Финансовое право. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: – Юристъ, 2004.
21. Гражданский кодекс Российской Федерации. Части 1 и 2. – М.: Инфра-М: Норма, 1996. – 555 с.
22. Грачева Е.Ю., Ашмарина Е.М., Денисаев М.А. Финансовое право практикум. – М., Проспект, 2007.
23. Грачева Е.Ю., Ивлева М.Ф., Соколова Э.Д. Финансовое право в вопросах и ответах: Учебное пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2006.
24. Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пепеляев С.Г. Финансовое право России. – М.: Теис, 1995. – 231 с.
25. Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право. – М.: Юристъ, 2004.
26. Гуреев В.И. Российское налоговое право. – М.: Экономика, 1997.
27. Гуревич М.А. Советское финансовое право. – М.: Госюриздат, 1952.
28. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: Учебное пособие. – М.: Инфра-М, 1997.
29. Данилевский Ю.А. Общий аудит, аудит бирж, внебюджетных фондов и инвестиционных институтов: Учебное пособие. – М.: Бухгалтерский учет, 1996.

30. Данилевский Ю.А., Шапигузов С.М. Аудит: принципы и правила аудита. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ФБК Пресс, 2002.
31. Деноминация рубля. Комментарии. Нормативные документы / Составитель Т.А. Шнайдерман. – М., 1998.
32. Евстигнеев Е.Н. Основы налогового права: Учебно-метод. пособие. – СПб., 1997.
33. Европейское налоговое право: Учебник / Под ред. Г.П. Толстопятенко. – М.: Норма, 2001. – 436 с.
34. Ершова Л.Г. Очерк вексельного права. Вексель и вексельное обращение в России. – М., 2000.
35. Ефимова Л.Г., Новоселова Л.А. Банки: ответственность за нарушения при расчетах. Комментарий законодательства и арбитражной практики. – М.: Инфра-М, 1996. – 621 с.
36. Жуков В.А. Окенышев В.П. Государственный финансовый контроль. – М., 1999.
37. Зенкин И.В., Спирина М.Н. Валютный контроль в Российской Федерации: Нормативные документы, комментарии, практика применения. – М.: ОАО «Новости», 1997.
38. Иловайский С.И. Учебник финансового права. – Одесса, 1895.
39. Кабатова Е.В. Лизинг: понятие, правовое регулирование. – М., 1998.
40. Карасева М.В. Финансовое право Российской Федерации: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., Юристъ, 2007.
41. Козырин А.Н. Налоговое право зарубежных стран: Вопросы теории и практики. – М.: Манускрипт, 1993.
42. Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации. Часть первая (постатейный) / Автор комментариев и составитель А.Б. Борисов. – М., 1999.
43. Крикунов А.В. Аудиторская профессия: современный этап развития // Аудиторские ведомости. – 2002. – №7.
44. Крохина Ю.А. Налоговое право России: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2003.
45. Курьянова Л. Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» // Право и экономика. 9 сентября 2004 г.
46. Кучеров И.И. Налоговые преступления. – М., 1997.
47. Кучеров И.И. Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах / Под ред. О.Ю. Судакова. – М.: Юристъ, 2001. – 433 с.
48. Лебедев В.А. Финансовое право: Учебник. // Золотые страницы финансового права России. Т. II. – М.: Статус, 2000.
49. Львов Д. Курс финансового права. – СПб., 1888.
50. Мальцев В.А. Финансовое право: Учебник. – М.: Академия, 2005.
51. Моисеев С.Р. Международные валютно-кредитные отношения: Учебное пособие. – М.: Дело и Сервис, 2003. – 576 с.
52. Морозан В.В. История банковского дела в России (вторая половина XVII – первая половина XIX вв.). – СПб.: Книга, 2004.
53. Налоги. Словарь-справочник. – М.: Инфра-М, 2004.
54. Налоговое право России: Курс лекций / Под ред. И.И. Кучерова. – М.: ЮрИнфоР, 2001. – 322 с.
55. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая. Постатейный комментарий / Под ред. В.И. Слома. – М., 1999.
56. Никитин Ю.М. Комментарий к Закону «Об аудиторской деятельности». – М.: Бера-тор-Пресс, 2002.
57. Никитина А.М., Бюджетное право. – М.: Юнити, 2001.
58. Овчарова Е.К. Ответственность налогоплательщиков по результатам налоговых проверок // Бухгалтерский учет. – 2004. – №16.
59. Окенышев С.П., Жуков В.А. Сущность, цель, задачи и функции финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2000. – №12.
60. Основы налогового права: Учебно-методическое пособие / Под ред. Ф.Г. Пепеляева.

– М.: Инвестфонд, 1996.

61. Пансков В.Г. Формирование системы финансового контроля как стратегическая задача государственного строительства / Российский экономический журнал. – 2002. – №5–6.

62. Пастухов И.А. Квалификация налоговых преступлений // Законность. – 1998. – №1.

63. Пашков М.Л. Валютное регулирование и контроль // Налоговый вестник. – 1997. – №10.

64. Пепеляев С.Г. Налоговое право. – М., 1995.

65. Петров А.Ю. Государственный финансовый контроль // Финансы. – 2000. – №10.

66. Пискотин М.И. Советское бюджетное право (основные проблемы). – М.: Юридическая литература, 1971.

67. Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации. – М.: Юрист, 1998.

68. Подольский В.И., Савин А.А., Сотникова Л.В. Аудит. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юнити-Дана, 2004.

69. Поляков В.П., Московкина Л.А. Основы денежного обращения и кредита. – М., 1997.

70. Правовое регулирование банковской деятельности / Под ред. Е.А. Суханова. – М., 1997.

71. Протас Е.В. Страхование: Учебное пособие. – М.: МГУ, 1997.

72. Пылов К.И. Страхование дело в России. Комментарий к Закону Российской Федерации

«О страховании». – М.: Российский юрид. изд. дом, 1995.

73. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Инфра-М, 2002. – 480 с.

74. Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. – М.: Госюриздат, 1960.

75. Рукавишникова И.В. Метод финансового права. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2006.

76. Смирнов А.В. Финансовые санкции за нарушение налогового законодательства. – М., 1998.

77. Смирнова Л.Р. Банковский аудит: Учебное пособие. – М.: Финансы, 2001.

78. Смигирев В.Д. Дружеские и бронзовые векселя. Историческое, бытовое и юридическое исследование. – СПб., 1911.

79. Суйц В.П., Смирнов Н.Б. Основы российского аудита. – М.: ИЦ «Анкил»: ИЦ «Дис», 1997.

80. Слуцкий М.И. Популярная лекция по финансовому праву. – СПб., 1902.

81. Тарасов И. Очерки науки финансового права. – Ярославль, 1883.

82. Тедеев А.А., Парыгина В.А. Финансовое право: Учебник. – М.: Эксмо, 2004.

83. Тосунян Г.А. Банковское дело и банковское законодательство: опыт, проблемы, перспективы. – М., 1997.

84. Тосунян Г.А. Государственное управление в области финансов и кредита в России: Учебное пособие. – М.: Дело, 1997.

85. Трофимов К. Кредитные правоотношения коммерческого банка // Хозяйство и право. – 1997. – №7.

86. Тургенев Н.И. Опыт теории налогов. – М.: Соцэкгиз, 1973.

87. Финансовое и банковское право: Словарь-справочник. – М.: Инфра-М, 1997.

88. Финансово-кредитный словарь. – 2-е изд. стереотип: В 3-х т. Т. 1. А–И; Т.2. К–П; Т. 3. Р–Я /

Гл. редактор В.Ф. Гарбузов. – М.: Финансы и статистика, 1994.

89. Финансовое право Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. М.В. Карасевой. – М.: Юристъ, 2002. – 576 с.

90. Финансовое право: Практикум / Л.Г. Востряков. – М.: Высшая школа, 2004.

91. Финансовое право: Учебник / Под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. – М.: ГП «Перспект», 2004.
92. Финансовое право: Учебник для вузов / Под ред. О.Н. Горбуновой. – 2-е изд. – М.: Юристъ, 2002.
93. Финансовое право: Учебное пособие / Под ред. М.М. Россолова. – М.: Юнити, 2002. – 444 с. (Закон и право).
94. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник / Под ред. Л.А. Дробозиной. – М.: Финансы: Юнити, 1997. – 477 с.
95. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов / Под ред. проф. Г.Б. Поляка. – 2-е изд. – М.: Юнити-Дана, 2001. – 512 с.
96. Финансы. Денежное обращение и кредит: Учебник / М.В. Романовский и др.; Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М.: Юрайт-М, 2001. – 543 с.
97. Химичева Н.И. Финансовое право. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2004.
98. Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право. – М., Норма, 2005.
99. Шаталов С.Д. Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации части первой (постатейный). – М.: МЦФЭР, 2002.
100. Шаталов С.Д. Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации части второй. Главы 21–24. – М.: МЦФЭР, 2002.
101. Шеремет А.Д., Суйц В.П. Аудит. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Инфра-М, 2002.
102. Шохин С.О. Финансовое право для экономических специальностей: Учебник. – 2-е изд. – М.: КНОРУС, 2007.
103. Шавров А.В. ФИНАНСОВОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: Учебно-методический комплекс. – 7-е изд., доп. и перераб. – М.: Изд. центр ЕАОИ, 2008. – 318 с.
104. Янова С.Ю. Социальное страхование и внебюджетные фонды. – СПб.: ДНК, 2001.