

# ФИНАНСОВОЕ, БЮДЖЕТНОЕ И БАНКОВСКОЕ ПРАВО

**М. В. Карасёва (Сенцова)**

доктор юридических наук, профессор

*Воронежский государственный университет*

## СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ НАУКИ В РОССИИ

В современных условиях можно выделить три основных направления финансово-правовой науки в России.

1. *Активно развивается теория имущественного финансового правоотношения, которая находит свою реализацию не только в налоговом, но и в бюджетном праве.*

В налоговом праве теория имущественной составляющей в налоговом-правовом регулировании нашла свое проявление в обосновании существования налогового обязательства как регулятивного имущественного правоотношения. В связи с этим в России отношения по уплате федеральных, региональных и местных налогов рассматриваются как обязательственные. Вместе с тем в последние годы российские ученые стали отстаивать теорию ограничения налоговым правом права собственности налогоплательщика.

Принципиально новым направлением в развитии теории имущественной составляющей финансово-правового регулирования является обоснование существования права собственности на бюджетные средства. Доказательство этого факта имеет для науки и российской практики важное значение.

Во-первых, наполняется реальным содержанием принцип самостоятельности бюджетов, провозглашенный в Бюджетном кодексе РФ.

Во-вторых, активность Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований в отношении бюджетных средств должна иметь правовую основу, адекватную праву собственности на средства бюджета.

В финансово-правовой науке до последнего времени оставался незамеченным тот факт, что бюджет — это публичное имущество. Что касается финансового законодательства, то ни один нормативный акт не содержит упоминания об имущественной характеристике бюджета.

Дело в том, что современная гражданско-правовая доктрина неоднозначно подходит к вопросу о праве собственности. Доминирующая точка зрения — не всякое имущество является объектом права собственности, а лишь то, которое является вещью. Имущество, не явля-

ящееся вещь, не является и объектом права собственности, а лишь объектом обязательственных прав<sup>1</sup>. Вместе с тем все чаще встречается мнение о том, что право собственности существует на вещи и иное имущество, в том числе имущественные права<sup>2</sup>. Соответственно те цивилисты, которые не признают существование права собственности на обязательственные права, не рассматривают и бюджет как объект права собственности. Ведь бюджет (бюджетные средства) не является вещь<sup>3</sup>, а является лишь некоторой формой объективации безличных денег. Однако, как правило, у этой группы ученых «выпадение» бюджета из объектов права собственности подразумевается исходя из их теоретической позиции, но открыто не обосновывается<sup>4</sup>.

Следовательно, существует реальная необходимость дать научное обоснование существования (или отсутствия) права собственности на средства бюджета с позиций публичного права, а точнее — финансового права.

Представляется, что к решению вопроса о существовании или отсутствии права собственности государства на бюджет как властвующего субъекта *нельзя подходить исходя из гражданско-правовой доктрины*, ставящей существование или отсутствие этого права у субъекта в зависимости от принадлежности объекта этого права к вещи. Подходы к решению данного вопроса в финансовом праве как праве публичном должны быть иные. Они должны быть связаны с такими категориями, как «публичный интерес», «суверенитет», «общественное благо» и т.д.

С позиций публичного права бюджет должен рассматриваться как имущество, являющееся общественным благом, народным достоянием<sup>5</sup>. Это означает, что бюджет есть объект доступности и притязания всего

<sup>1</sup> См., например: *Белов В. А.* Сингулярное правоприменение в обязательстве. М., 2001. С. 15; *Мейер Д. И.* Русское гражданское право. М., 2003. С. 160—161; *Новоселова Л. А.* Проценты по денежным обязательствам. М., 2003. С. 17 и др.

<sup>2</sup> См., например: *Агарков М. И.* Обязательства по советскому гражданскому праву. М., 2002. Т. 1. С. 208—209; *Брагинский М. И., Витрянский В. В.* Договорное право. Кн. 1: Общие положения. М., 2002. С. 284; *Ефимова Л. Г.* Банковское право. М., 1994. С. 181 и др.

<sup>3</sup> Здесь и в последующем мы будем использовать понятия «право собственности на средства бюджета» и «право собственности на бюджет» как идентичные. Это объясняется тем, что в материальном смысле эти понятия взаимозаменяемы, так как бюджет — это форма образования и расходования фонда денежных средств, т.е. средства бюджета и составляют бюджет в материальном смысле.

<sup>4</sup> См.: *Белов В. А.* Указ. соч.; *Мейер Д. И.* Указ. соч.; *Новоселова Л. А.* Указ. соч.

<sup>5</sup> Именно такой подход к имуществу используется в конституционном и муниципальном праве (см.: *Мазаев В. Д.* Публичная собственность в России: Конституционные основы. М., 2004. С. 166; *Бондарь Н. С.* Гражданин и публичная власть. М., 2004. С. 90—91). Как общественное достояние рассматривает бюджетные средства союз налогоплательщиков (см.: *Канатик Н.* Плати и контролируй: Союз налогоплательщиков хочет знать, как расходуются народные деньги // Рос. газета. 2006. 8 дек.).

народа, населения определенной территории на обладание этим благом<sup>6</sup>. Назначение общественного блага — обеспечить публичные интересы. Соответственно этому весь народ вправе претендовать на справедливое распределение этого блага таким образом, чтобы публичные интересы за счет этого блага были удовлетворены максимально. Следовательно, с позиций публичного права бюджет — это объект публичного интереса. Исходя из этого, народ как носитель народного суверенитета наделяет государство как носителя государственного суверенитета (производного от народного суверенитета)<sup>7</sup> правом собственности на бюджет как общественное благо. Это делается потому, что государство, обладая верховенством, самостоятельностью и независимостью власти (как носитель государственного суверенитета), является, таким образом, единственным субъектом, способным максимально эффективно распорядиться общественным благом, вне зависимости от чьей-либо иной воли, кроме воли народа. Благодаря наличию только у государства суверенных прав, оно способно наиболее эффективно обеспечить публичный интерес, исходящий из принадлежности народу такого общественного блага, как бюджет. В. Д. Мазаев верно отметил, что «публичный собственник рассматривает совокупность различных категорий публичного имущества как объекты своей собственности, на которые он старается в полной мере распространить свои суверенные права собственника. А самое главное — защитить публичный интерес, связанный с публичным имуществом»<sup>8</sup>.

В связи с отмеченным и главным образом исходя из теории государственного суверенитета, *публично-правовая доктрина не может не признавать права государственной собственности на бюджет*. Естественно, в первую очередь это касается финансово-правовой науки. Но это не менее актуально для конституционно-правовой доктрины и науки муниципального права.

Несмотря на недостаточную теоретическую обоснованность права собственности государства как субъекта финансового права на бюджет, на практике эта позиция впервые была принята Конституционным Судом РФ в Постановлении от 17 июня 2004 г. № 12-П. Суд отметил: «Статус субъектов РФ и муниципальных образований как самостоятельных участников субъектов бюджетных правоотношений обусловлен тем, что они осуществляют правомочия собственника в отношении денежных средств...»<sup>9</sup>. Примечательно и то, что Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2006 г. № 10-П вынесено по результатам рассмотрения запроса правительства Москвы, которое в обоснование несоответствия Конституции РФ пп. 4—6 ст. 215-1 Бюджетного кодек-

---

<sup>6</sup> См.: Мазаев В. Д. Указ. соч. С. 138.

<sup>7</sup> См.: Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 54—55.

<sup>8</sup> Мазаев В. Д. Указ. соч. С. 172.

<sup>9</sup> Рос. газета. 2004. 25 июня.

са РФ указывало на необоснованное ограничение права субъекта РФ самостоятельно распоряжаться принадлежащей ему собственностью — средствами бюджета субъекта РФ<sup>10</sup>.

Однако, несмотря на «вхождение» права собственности государства на средства бюджета в бюджетную практику, в бюджетном законодательстве России право собственности государства и соответственно муниципальных образований на средства бюджета не закреплено. Ни в одной статье Бюджетного кодекса РФ не установлено, что средства бюджета — это имущество, являющееся народным достоянием, общественным благом, находящееся в собственности *государства* и муниципальных образований. Нет и других норм, позволяющих характеризовать право собственности государства на бюджет в объективном смысле. Это, безусловно, затрудняет научный анализ.

2. *Одной из новых тенденций в развитии российской финансово-правовой науки является ориентация на практику Европейского Суда по правам человека (далее — ЕСПЧ). Главным образом практика ЕСПЧ диктует правовую теорию в сфере налогообложения.*

Как известно, согласно п. 4 ст. 15 Конституции РФ, «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы». В этом смысле для России приобретают особое значение решения Европейского Суда по правам человека, принятые на основе Конвенции о защите прав человека и основных свобод, так как 5 мая 1998 г. эта Конвенция вступила в силу для России.

Интересно, что финансово-правовую науку очень активно к этому подталкивает Конституционный Суд РФ, в своих решениях ориентируя ученых в деле построения научных концепций, выработки научных понятий чаще использовать нормы международного права.

Решений Европейского Суда по правам человека в области налогообложения уже немало. И как показывает анализ, Конституционный Суд РФ в своей практике принимает правовые позиции ЕСПЧ и рассматривает их в качестве источника права. В. Д. Зорькин в докладе на международной конференции «Единое правовое пространство Европы и практика конституционного правосудия» 26 ноября 2006 г. отмечал, что положения Конституции РФ толкуются Конституционным Судом РФ, в частности согласно общепризнанным стандартам в сфере основных прав и свобод, в том виде, как они выражены в Конвенции в ее истолковании Страсбургским Судом<sup>11</sup>.

Конституционный Суд РФ вынес Определение от 13 июня 2006 г. № 272-О «По жалобе граждан Евдокимова Д. В., Мирошников М. Э. и Резанова А. С. на нарушение их конституционных прав положениями ст. 333-36 НК РФ и ст. 89 ГПК РФ»<sup>12</sup>, которое фактически идентично

<sup>10</sup> Рос. газета. 2006. 21 дек.

<sup>11</sup> См.: Зорькин В. Д. Интеграция европейского конституционного пространства: Вызовы и ответы // Журнал рос. права 2006. № 12. С. 19.

<sup>12</sup> Рос. газета. 2006. 8 нояб.

по толкованию решению ЕСПЧ почти по аналогичному делу от 7 февраля 2006 г. «Баканы против Турции»<sup>13</sup>.

Конституционный Суд РФ в названном Определении установил, что положения ст. 333-36 НК РФ во взаимосвязи с п. 2 ст. 333-20 НК РФ не позволяют судам общей юрисдикции и мировым судьям принимать по ходатайству физических лиц решения об освобождении от уплаты государственной пошлины, ограничивают доступ граждан к правосудию. Примечательно, что в этом Определении Конституционный Суд РФ впервые в практике рассмотрения налоговых споров обосновал свою позицию ссылками на практику ЕСПЧ: «Европейский Суд по правам человека отмечал, что условия доступа к правосудию не могут ограничивать право на суд до такой степени, что сама его сущность оказывается затронутой и будет соответствовать п. 1 ст. 6<sup>14</sup> при условии, что они имеют законную цель и что существует разумная соразмерность между используемыми средствами и поставленной целью. Конвенция имеет целью защиту не теоретических или иллюзорных, а конкретных и действительных прав (Постановление от 29 июля 1988 г. по делу «Омар (Omar) против Франции»)».

Следует обратить внимание на тот факт, что ЕСПЧ в решениях по налоговым делам как ранее, так и в 2006 г. не раз использовал сформулированную им устойчивую правовую позицию, т.е. повторяющуюся от разу к разу и выражающуюся в том, что налог не должен ограничивать право граждан на доступ к правосудию. В частности, в решении ЕСПЧ от 7 февраля 2006 г. «Баканы против Турции», вынесенном по жалобе об отказе в принятии искового заявления в суд по причине неуплаты заявительницей судебной пошлины, ЕСПЧ придерживался правовой позиции о том, что право на доступ к правосудию не должно быть ограничено из-за неуплаты госпошлины по причине отсутствия у заявительницы источников дохода в связи с гибелью главы семейства. Равным образом в решении от 24 мая 2006 г. «Вейсманы против Румынии»<sup>15</sup> ЕСПЧ также указал, что «оставление иска без рассмотрения вследствие неуплаты чрезвычайно высокой государственной пошлины нарушает право на доступ к правосудию».

2008, № 1

**212** Помимо этого ЕСПЧ при рассмотрении налоговых дел очень часто обосновывает свои решения правовой позицией баланса интересов. В частности, в постановлении ЕСПЧ от 9 марта 2006 г. по делу «Акционерное общество «Эко-Эльда Авее» против Греции»<sup>16</sup> о возврате из бюджета переплаченных налогов суд обосновал свое решение, в частности, нарушением баланса между всеобщим интересом и интересами компании заявителя. Равным образом в названном решении ЕСПЧ используется правовая позиция о нарушении справедливого равновесия

---

<sup>13</sup> Бюл. Европейского Суда по правам человека. 2006. № 10.

<sup>14</sup> Имеется в виду Конвенция о защите прав человека и основных свобод.

<sup>15</sup> Бюл. Европейского Суда по правам человека. 2006. № 12.

<sup>16</sup> Там же. № 10.

между защитой имущественных прав заявителя и требованиями всеобщего интереса.

Представляется, что современная налогово-правовая теория должна создавать концепции, опираясь, в частности, на эти правовые позиции. А самое главное сегодня, в условиях необходимости совершенствования кодификации налогового законодательства, следует думать о том, чтобы включить устойчивые правовые позиции ЕСПЧ и соответственно Конституционного Суда РФ, используемые при разрешении налоговых дел, в число принципов законодательства о налогах и сборах.

*3. В последнее время в российской финансово-правовой науке появилась тенденция изучения и осмысления опыта стран Европейского Союза в области прямого налогообложения.*

Актуальность изучения интеграционного законодательства Европейского Союза (далее — ЕС) для России обусловлена тремя причинами.

Во-первых, Россия сейчас интегрируется в Евразийское экономическое сообщество (ЕвразЭС). Поэтому интеграционный опыт других стран может быть для России полезен.

Во-вторых, Украина сегодня проводит политику на вхождение в ЕС. Поскольку Украина ближайший сосед России, постольку для того, чтобы строить отношения в области налогообложения с Украиной, необходимо знать налоговое законодательство ЕС.

В-третьих, в условиях глобализации все интеграционные системы взаимодействуют. Для того, чтобы понимать друг друга, важно унифицировать юридическую терминологию. В этом смысле интеграционное законодательство ЕС может быть интересно российским ученым.

Интеграция в сфере прямого налогообложения, как показывает практика ЕС, очень сложная проблема, ибо она связана со значительным ущемлением фискального суверенитета стран ЕС.

Как показывает практика, страны ЕС к этой интеграции идут очень медленно. Принято всего 8 Директив ЕС (законодательного органа ЕС), которые регулируют прямое налогообложение.

Среди этих директив есть и такие, в которых содержатся нормы об администрировании прямого налогообложения. Понятие «налоговое администрирование» неизвестно Европейскому Союзу. Это наша, российская терминология. Однако данное понятие можно применить к тем отношениям, которые регулируются интеграционным законодательством ЕС.

В отечественной науке существуют разные мнения о содержании понятия «налоговое администрирование». Представляется, что налоговое администрирование можно рассматривать в узком и широком смысле слова. В узком смысле содержание понятия «налоговое администрирование» должно быть связано и быть производным от понятия «администратор доходов бюджета», а еще более точно — от понятия «администратор налоговых доходов бюджета». Исходя из ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, где дано понятие «администратор доходов бюджета», и учитывая, что Федеральная налоговая служба является администратором налоговых доходов бюджета, можно утверждать, что

налоговое администрирование — это деятельность государственных органов, осуществляющих в соответствии с законодательством РФ контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним. Иначе говоря, налоговое администрирование — это деятельность Федеральной налоговой службы, таможенных органов, связанная с осуществлением налогового учета, налогового контроля, привлечением к налоговой ответственности, возвратом и зачетом излишне уплаченных налогов.

В широком смысле понятием «налоговое администрирование» охватывается управленческая деятельность налоговых, таможенных и финансовых органов в сфере налогообложения. Это правоприменительная и связанная с ней организационная деятельность названных органов. К правоприменительной деятельности следует отнести деятельность упомянутых органов, связанную с принятием индивидуальных налогово-правовых актов. Фактически эта деятельность охватывается понятием «налоговое администрирование» в узком смысле слова. К организационной деятельности в рамках налогового администрирования следует отнести деятельность названных органов, направленную на обеспечение правоприменительной деятельности. Например, к такого рода деятельности относится деятельность налоговых органов по передаче информации друг другу о доходах налогоплательщика — физического лица, осуществляемая в соответствии со ст. 230 Налогового кодекса РФ.

В интеграционном законодательстве ЕС о прямом налогообложении содержится ряд норм, охватываемых понятием «налоговое администрирование» в широком смысле слова, а еще конкретнее — регулирующих деятельность компетентных органов по передаче информации в целях налогообложения.

Нормы, посвященные налоговому администрированию в вышеуказанном смысле, содержатся прежде всего в *Директиве Совета ЕС 77/799 от 19 декабря 1977 г. «О взаимной помощи компетентных органов в области прямого налогообложения»*<sup>17</sup>.

2008, № 1

**214** Согласно ст. 1 этой Директивы, компетентные органы государств — членов ЕС должны обмениваться любой информацией, которая позволит им воздействовать на правильное обложение налогами на доход и капитал.

Директива раскрывает понятие «компетентный орган» через перечисление тех органов, которые должны предоставлять такую информацию в каждом государстве — члене ЕС.

Директива говорит о трех видах обмена информацией.

Во-первых, это *обмен по требованию* компетентного органа одного из государств — членов ЕС. Такой обмен имеет место, если компетентный орган государства — члена ЕС требует компетентный орган дру-

---

<sup>17</sup> О. J. № L 336 of 27 December 1977.

гого государства — члена ЕС направить информацию о налогах на доход и капитал.

Во-вторых, это *автоматический обмен* информацией. Автоматический обмен информацией осуществляется, если в Комиссии ЕС проводится консультация по поводу осуществления Директивы. Такая консультация может проводиться в Комиссии ЕС между компетентными органами государств — членов ЕС относительно заявленного требования о предоставлении информации или между компетентными органами всех государств — членов ЕС и Комиссией ЕС.

В-третьих, это *спонтанный обмен* информацией. Спонтанный обмен информацией заключается в том, что компетентный орган государства — члена ЕС должен без предварительного требования направлять информацию компетентному органу любого другого государства — члена ЕС. Это осуществляется, в частности: а) если он считает, что может быть уклонение от налога в другом государстве; б) если бизнес между субъектами, обязанными уплачивать налоги в различных государствах — членах ЕС, регулируется в одной или более странах таким образом, что может иметь место неуплата налога в одном или обоих государствах — членах ЕС; в) если компетентный орган государства — члена ЕС имеет основания предполагать, что неуплата налога может быть результатом искусственного перевода прибылей в рамках группы предприятий.

Согласно ст. 5 Директивы, компетентный орган государства должен предоставлять информацию так быстро, как это возможно.

Таким образом, Директива Совета ЕС от 19 декабря 1977 г. регулирует налоговое администрирование, которое по существу является организационным, т.е. в результате такого администрирования не принимаются решения в отношении конкретных налогоплательщиков, но принимаются меры, направленные на обеспечение таких решений.

Следующим актом, администрирующим прямые налоги в ЕС, является *Директива ЕС 2003/48 от 3 июня 2003 г. «О налогообложении дохода от накопления сбережений в форме выплаты процентов»*<sup>18</sup>.

Суть этой Директивы состоит в том, чтобы обеспечить налогообложение дохода физического лица-резидента, полученного им в другом государстве в виде процентов. Это доходы по акциям, ценным бумагам, депозитным счетам и т.д.

Как отмечается в Директиве, эффективное налогообложение «может быть достигнуто посредством обмена информацией между государствами-членами о выплате процентов».

Директива предусматривает следующий механизм обмена информацией. Платежный агент, выплачивающий доход в виде процентов физическому лицу в государстве — члене ЕС, предоставляет информацию об этом компетентному органу своего государства, а последний

<sup>18</sup> См.: Захаров А. С. Налоговое право Европейского Союза. М., 2007. С. 57—92.



передает информацию компетентному органу государства, где физическое лицо является резидентом.

Налогообложение дохода от сбережений в виде процентов происходит по месту резидентства физического лица.

Как показывает анализ практики стран ЕС, существует много разногласий в реализации Директивы. Почти все страны — члены ЕС имплементировали названную Директиву в свое внутреннее законодательство. Однако сделали это по-разному в части налогового администрирования. Так, Великобритания, Нидерланды, Испания, Германия и Греция не стали создавать специальные органы налогового администрирования, а для реализации Директивы о взаимной помощи решили использовать органы, предусмотренные этой Директивой. Италия использовала органы, которые «работают» по косвенному налогообложению. Португалия, Австрия и Люксембург вообще не имплементировали новые правила в отношении обмена информацией в свое внутреннее законодательство. Скандинавские страны для реализации Директивы используют органы, которые предусматривались для реализации соглашений об устранении двойного налогообложения<sup>19</sup>.

В связи с этим ученые стран ЕС отмечают, что сегодня необходимы меры, направленные на исполнение порядка передачи информации по Сберегательной Директиве в Европейский Союз<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> См.: *Vanistendael F.* General report on the interest savings directive . Budapest. June 1—3, 2006 // [www.eatlp.org/uploads/Public/2006\\_General\\_Report\\_Budapest\\_060528.pdf](http://www.eatlp.org/uploads/Public/2006_General_Report_Budapest_060528.pdf)

<sup>20</sup> См.: Там же.