

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН
ТАШКЕНТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ
ИНСТИТУТ

А. Ли

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

Учебник

*Рекомендовано Министерством высшего и среднего специального
образования Республики Узбекистан в качестве учебника для студентов
бакалавриата по направлению 5380100 - Юриспруденция*

Второе издание,
переработанное

ТАШКЕНТ - 2008

УДК 347.73(575.1)
67.402(5У)
Л55

Ответственный редактор - докт. юрид. наук, профессор **М.Х. Рустамбаев**

Рецензенты:

Ш.И. Джалилов – докт. юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой «Конституционное право» юридического факультета Национального университета Узбекистана им. Мирзо Улугбека

М.И. Юлдашев – докт. экон. наук, профессор, заведующий кафедрой «Теория экономики, финансов и банковского дела» Банковской и финансовой Академии Республики Узбекистан

Ли А.

Финансовое право Республики Узбекистан: Учебник /А.Ли; Отв. ред.:М.Х.Рустамбаев. - Т.: Чулпон, 2008.- с. -

В учебнике рассматривается содержание финансового права независимого Узбекистана в условиях реформирования и модернизации страны, расширения и углубления процессов либерализации экономики. В нем раскрываются основные финансово-правовые понятия и категории: предмет и метод финансового права, финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения, субъекты финансового права и т.д.

На основе новейшего законодательства освещаются вопросы финансового контроля, бюджетного права, правового режима государственных доходов и расходов, налогового права, банковской деятельности, денежного обращения, расчетных отношений, валютного регулирования, правового регулирования рынка ценных бумаг.

Учебник рассчитан на студентов, аспирантов, научных работников и преподавателей юридических вузов и факультетов. Он может быть полезным работникам финансовых и налоговых органов, а также широкому кругу читателей, интересующихся вопросами финансового права.

ББК 67.402(5У)я73

© А. Ли, 2008.

© Издательско-полиграфический творческий дом имени Чулпана, 2008.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Углубление реформ в финансовой сфере определено Президентом Республики Узбекистан И.А. Каримовым в качестве одной из приоритетных задач по реформированию и модернизации страны¹. В этих условиях возрастает значимость финансового права, призванного способствовать повышению эффективности правового обеспечения национальной финансовой политики, наиболее полно отвечающей потребностям расширения и углубления рыночных преобразований.

Не случайно в последние годы резко возрос интерес к финансовому праву со стороны управленческих структур во всех областях хозяйственной деятельности, органов государственной власти и граждан, особенно предпринимателей. Все это проявилось в изменении содержания, структуры и роли финансового права. Соответственно сложились новые финансово-правовые институты, расширился и стал более разнообразным круг субъектов финансового права, изменились их права и обязанности.

Под воздействием норм финансового права находится бюджетная система государства, обеспечивающая финансирование экономического и социального развития страны, ее обороны и национальной безопасности. С помощью норм финансового права образуются и используются государственные внебюджетные социальные фонды (пенсионный фонд, фонд содействия занятости и др.), осуществляется кредитно-денежная и валютная политика, регулируется деятельность банков, система и функции, которых претерпели кардинальные преобразования.

Значительное место в финансовом праве занимают нормы, регулирующие налогообложение юридических и физических лиц. Налоги являются теперь не только главным источником бюджетных доходов, они призваны стать важным инструментом государственного регулирования экономики.

Знание норм финансового права, умение применять их на практике, определены в качестве обязательных требований, предъявляемых к уровню подготовки высококвалифицированных юридических кадров. В связи с этим преподавание в высших образовательных учреждениях юридического профиля учебной дисциплины «Финансовое право Республики Узбекистан» приобретает особую значимость.

В учебнике изложены теоретические основы финансового права независимого Узбекистана и показана его роль в осуществлении финансовой политики государства в условиях реформирования и модернизации страны. В нем рассмотрены финансовая система Республики

¹ Каримов И.А. Наша главная цель – демократизация и обновление общества, реформирование и модернизация страны. Доклад Президента Республики Узбекистан Ислама Каримова на совместном заседании законодательной палаты и сената Олий Мажлиса 28 января 2005 г. - Т.: ИПДТ «Узбекистан», 2005. С. 55.

Узбекистан, правовые формы и методы финансовой деятельности государства и принципы ее осуществления. При освещении в Общей части учебника правовых основ финансовой деятельности государства и финансового контроля учтены новые задачи, стоящие перед государством по расширению и углублению процессов либерализации экономики.

Задачи финансового права в условиях реформирования и модернизации страны, расширения и углубления процессов либерализации экономики обусловили новый подход к изложению вопросов правового обеспечения традиционных институтов. Особенной частью финансового права, которые в настоящее время наполняются качественно иным содержанием. С этих позиций и на основе новейшего законодательства в Особенной части учебника дается характеристика бюджетного права, налоговой системы, правового регулирования государственных доходов и финансирования расходов, правовых основ государственного кредита, страховой деятельности, денежного обращения, расчетных правоотношений. На основе обширного нормативного материала рассмотрены новые институты финансового права, появление которых обусловлено внедрением и развитием рыночных отношений (банковская деятельность, валютное регулирование, рынок ценных бумаг).

Учебник содержит контрольные вопросы и задания для самообразования по каждой теме, а также список рекомендуемой для изучения литературы и иных источников.

В первую очередь учебник призван оказать содействие студентам в освоении обширного и сложного правового материала по учебной дисциплине. Кроме того, он может оказаться полезным аспирантам и научным работникам для более углубленного освоения теоретических проблем современного финансового права, а также практическим работникам государственных органов, предпринимателям для получения соответствующей информации о финансово-правовом регулировании интересующих их вопросов.

Автор с благодарностью примет отзывы и замечания заинтересованных читателей по адресу: 100047, г. Ташкент, ул. Сайилгох, 35, кафедра административного и финансового права ТГЮИ.

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Раздел I. Финансовое право как отрасль правовой системы Республики Узбекистан

Глава 1. Финансы и финансовая деятельность государства

1. Понятие финансов и финансовой системы государства

Приступая к изучению *финансового права*, необходимо, прежде всего, определиться с методологическими основами формирования данной отрасли правовой системы Республики Узбекистан. Финансовое право можно в самом общем виде охарактеризовать, как отрасль права, нормы которой призваны регулировать общественные отношения, возникающие в процессе использования государством такой экономической категории, как *финансы*, и осуществления им в этой связи *финансовой деятельности*. Вот почему для того, чтобы раскрыть содержание финансового права, сначала нужно выяснить, что такое финансы и финансовая деятельность государства.

В повседневной жизни довольно часто оперируют таким термином, как финансы, не всегда задумываясь над его содержанием. При этом зачастую под финансами подразумеваются деньги или денежные средства. Между тем, финансы и деньги являются различными экономическими категориями, призванными выполнять свои специфические функции в системе базисных общественных отношений. Другое дело, что эти категории тесно взаимосвязаны, поскольку существование финансов невозможно без наличия денежных отношений. Однако следует иметь в виду, что финансы выражают не все денежные отношения, а только их определенную часть¹.

Финансы от французского *finance* (*наличность, доход*) - экономическая категория, отражающая общественные отношения в процессе создания и использования фондов денежных средств².

Возникновение финансов было связано с развитием товарно-денежных отношений и потребностями государства в финансовых ресурсах, необходимых для выполнения им своих функций. Сущность и механизм действия финансов наиболее полно проявляется в их функциях.

В экономической и юридической литературе имеются различные классификации функций финансов. В экономической литературе к их числу относят: образование (формирование) фондов денежных средств; их

¹ Не являются финансами денежные отношения, возникающие в связи с куплей-продажей, оплатой труда, административными штрафами, которые регулируются нормами других отраслей права: гражданского, трудового, административного и т.д.

² Финансово-кредитный словарь. - М.: Финансы и статистика. 1988. Т. 3. С. 338; О понятии финансов см. также: Финансы / Под ред. В.М.Родионовой. М., 1993. С. 11.

использование; контроль за формированием и использованием этих фондов¹. В юридической литературе дополнительно выделяют распределительную функцию финансов².

Таким образом, **финансы** - это система экономических отношений, связанных с образованием, распределением и использованием фондов денежных средств, необходимых для финансирования общегосударственных потребностей. В этом смысле говорят о том, что по своему материальному содержанию финансы государства представляют собой фонды денежных средств, а их совокупность финансовые ресурсы страны.

В условиях развития рыночных отношений изменилась целевая направленность финансов, а их функции наполняются новым содержанием. Они призваны активно содействовать проведению принципиально новой финансовой политики, соответствующей современным требованиям развития государства и общества. Формирование такой политики «предполагается производить в направлении укрепления бюджетной системы республики, проведения гибкой налоговой политики..., а также оздоровления финансового положения предприятий и организаций, развития их предпринимательской и инвестиционной деятельности»³.

Финансы состоят из различных звеньев, каждое из которых отражает определенный круг общественных отношений, возникающих по поводу создания, распределения и использования денежных фондов государства, и поэтому отличаются друг от друга. Вместе с тем они обладают и определенными общими чертами, что позволяет объединить их в отдельные, относительно обособленные группы – финансовые институты. Совокупность различных звеньев (финансовых институтов) составляет *финансовую систему* Республики Узбекистан.

Особенности развития государства в условиях перехода на рыночные отношения оказали серьезное влияние на структуру финансовой системы государства. Так, появились новые институты, а содержание других звеньев финансовой системы претерпело очень значительные изменения.

Финансовая система Республики Узбекистан состоит из следующих звеньев:

- а) Государственный бюджет с входящими в его структуру республиканским бюджетом, бюджетом Республики Каракалпакстан и местными бюджетами;
- б) государственные целевые и внебюджетные фонды;
- в) финансы хозяйствующих субъектов и отраслей экономики;

¹ См.: Финансово-кредитный словарь. - М.: Финансы и статистика. 1988. Т. 3. С. 365; Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2004. С. 7.

² См.: Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. С. 21; Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева – М.: Юристъ, 2004. С. 19; Павлов П.В. Финансовое право: Учебное пособие – 2-е изд., испр. М.: Омега-Л, 2007. С. 10 и др.

³ Каримов И.А. Узбекистан - собственная модель перехода на рыночные отношения. – Т.: Узбекистан, 1993. С. 100.

г) кредит (государственный и банковский);

д) имущественное и личное страхование.

Каждое звено финансовой системы Республики Узбекистан выполняет совокупность специфических функций, направленных на образование, распределение и использование различных денежных фондов, предназначенных для удовлетворения тех или иных общественных потребностей. Эти фонды могут быть централизованными, если они формируются через бюджетную систему или же децентрализованными (денежные фонды хозяйствующих субъектов).

Центральным звеном финансовой системы является *Государственный бюджет страны*, с помощью которого образуется и используется общегосударственный централизованный денежный фонд государства. Он служит основной финансовой базой для осуществления государством своих внутренних и внешних функций. В этом звене финансовой системы сосредотачивается основная часть доходов страны и наиболее важные в политическом, экономическом и социальном отношении расходы. Государственный бюджет тесно связан с другими звеньями финансовой системы, выступает координирующим центром.

В Государственном бюджете Узбекистана консолидируются государственные целевые фонды, при помощи которых решаются задачи пенсионного обеспечения граждан Узбекистана, развития процессов приватизации, занятости населения и др.

Финансы хозяйствующих субъектов выражают отношения по созданию и использованию децентрализованных денежных фондов, предназначенных для обеспечения разнообразных потребностей первичных звеньев общественного производства, выполнению обязательств перед бюджетом, банками, вышестоящими органами. Особенностью современных условий является многообразие форм собственности, на основе которых функционируют финансы хозяйствующих субъектов.

Кредит представляет собой совокупность специфических финансовых отношений, связанных с привлечением в кредитные ресурсы свободных средств юридических и физических лиц, которые предоставляются их пользователям на принципах возвратности и с уплатой процентов. Различают *государственный кредит* и *банковский кредит*.

Государственный кредит обеспечивает мобилизацию дополнительных денежных средств, которые поступают во временное распоряжение государства и используются на финансирование приоритетных направлений развития экономики, бюджетного дефицита и на другие нужды.

Банковский кредит является основной формой кредита, при которой денежные средства во временное пользование предоставляются банками. В настоящее время существенно изменились объекты и сфера банковского кредитования.

Имущественное и личное страхование выступает как один из методов создания страхового фонда, который используется для возмещения

материального ущерба, причиненного юридическим и физическим лицам в результате стихийных бедствий, эпидемий, несчастных случаев из резервных фондов, созданных заранее. Страховой фонд формируется за счет страховых платежей юридических и физических лиц, а в отдельных, предусмотренных законодательством случаях – средств бюджета.

В литературе по финансовому праву понятие «*финансовая система*» употребляется и в другом смысле, а именно как совокупность государственных органов, осуществляющих финансовую деятельность государства. В этом смысле финансовая система включает финансовые органы, кредитные учреждения, органы налоговой службы, которые наделены соответствующими полномочиями по образованию, распределению и использованию денежных фондов государства.

2. Финансовая деятельность государства и ее основные принципы

Существование финансов, как объективной экономической категории обуславливает необходимость осуществления государством особого вида деятельности, получившей в юридической литературе название «*финансовая деятельность*». Государство в процессе такой деятельности должно эффективно использовать финансы для выполнения своих функций.

Основное содержание финансовой деятельности проявляется в трех ее элементах, к которым традиционно относят *образование, распределение и использование* фондов денежных средств (финансовых ресурсов). Неотъемлемой частью всех этих элементов является контроль, поскольку он осуществляется как в процессе образования и распределения, так и в процессе использования фондов денежных средств.

В процессе финансовой деятельности государство образует и использует централизованные и децентрализованные фонды денежных средств. Преобладающая часть финансовых ресурсов сконцентрирована у государства в его бюджете и образуется централизованно, а финансовые ресурсы хозяйствующих субъектов формируются в децентрализованном порядке.

Централизованные фонды денежных средств государства образуются в результате уплаты юридическими и физическими лицами установленных налогов и иных обязательных платежей (государственная и таможенная пошлины, взносы на социальное страхование, имущественное и личное страхование и т.д.). Средства этих фондов направляются на финансирование просвещения, здравоохранения, науки, культуры, мероприятий по социальной защите населения, экономики, централизованных инвестиций, социального обеспечения, а также расходов по содержанию органов государственной власти и управления, судебных органов и органов самоуправления граждан и т.д.

В децентрализованном порядке формируются фонды денежных средств хозяйствующих субъектов. Из дохода (прибыли), остающейся в распоряжении этих субъектов после уплаты всех обязательных платежей,

создаются различные фонды денежных средств. Это фонды заработной платы, развития производства, социального развития, а также резервные фонды и др. Средства этих фондов используются для пополнения основных и оборотных средств, освоение и внедрение новой техники и технологий, проведение социально-культурных и других мероприятий.

Хотя децентрализованные фонды денежных средств не поступают в непосредственное распоряжение государства, тем не менее, они играют существенную роль в реализации общенациональных задач экономического и социального развития. Поэтому государство, осуществляя финансовую деятельность, регулирует процессы образования и использования таких фондов, применяя при этом методы, отвечающие потребностям развития рыночной экономики, а не те методы, которые были присущи административно-командной системе.

Большое значение для успешного выполнения задач экономического и социального развития страны имеет деятельность государства по рациональному распределению образуемых фондов денежных средств и, прежде всего централизованных фондов, за счет которых покрываются основные общегосударственные потребности в финансовых ресурсах. Эти ресурсы должны быть сосредоточены на приоритетах, «от реализации которых зависит наше благосостояние и благополучие, наше место и авторитет в международном сообществе»¹.

Одним из таких приоритетов является обеспечение социальной защиты населения. Не случайно на эти нужды на всех этапах реформирования приходится более половины расходной части государственного бюджета республики. Кроме того, в бюджете страны, помимо расходов на социально-культурные мероприятия, предусмотрена и специальная статья расходов на мероприятия по социальной защите населения.

Значительные средства в расходной части бюджета государства предусматриваются на развитие экономики и финансирование централизованных инвестиций, что определяется необходимостью модернизации и технического переоснащения базовых отраслей промышленности, структурной перестройки сельского хозяйства и т. д.

В процессе финансовой деятельности государство осуществляет контроль по соблюдению установленного порядка образования, распределения и использования фондов денежных средств органами исполнительной власти, а также хозяйствующими субъектами независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности. Это означает, что финансовая деятельность носит межотраслевой характер и охватывает все сферы и отрасли государственного управления.

С учетом изложенного можно сказать, что ***финансовая деятельность государства*** – это особый вид государственной

¹ Каримов И.А. Узбекистан, устремленный в XXI век: Доклад на четырнадцатой сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва 14 апреля 1999 года. – Т.: Узбекистан, 1999. С. 19.

деятельности межотраслевого характера по образованию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, а также по финансовому контролю, обеспечивающий успешное решение социально-экономических задач общества.

В условиях реформирования и модернизации страны целевая направленность финансовой деятельности государства претерпевает существенные изменения. Она нацелена на углубление реформ в банковской, финансовой, бюджетной и налоговой системах, превращение финансового механизма в действенный инструмент экономической стратегии, сосредоточение финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития.

При осуществлении финансовой деятельности государство руководствуется определенными принципами. Принципы (от латинского *principium* – основа, первоначально) – основополагающие и руководящие идеи, ведущие положения, определяющие начала чего-либо. Каждая такая идея имеет конкретные, совершенно реальные формы проявления и вне этих форм не существует.

Принципы объективно обусловлены, т.е. не зависят от воли и сознания людей, и потому их нельзя конструировать чисто умозрительным путем, формулировать произвольно. Кроме того, ими необходимо руководствоваться. Они являются одной из форм выявления и сознательного использования объективных закономерностей тех или иных общественных процессов, в том числе и финансовой деятельности государства.

Следовательно, под **принципами финансовой деятельности государства** следует понимать *логически упорядоченную систему базовых идей и основных положений, которые посредством содержащихся в них критериев отражают объективные закономерности её развития.*

Принципы финансовой деятельности государства закреплены в нормах Конституции Республики Узбекистан и иных правовых актов. Такое закрепление принципов способствует их неуклонному и последовательному применению в организации финансовой деятельности государства, помогает своевременно выявлять и устранять отклонения от них.

В литературе по финансовому праву имеются различные классификации принципов финансовой деятельности государства. В них чаще всего выделяются принципы законности, плановости, гласности и др. Некоторые элементы классификаций принципов, которые имеются в учебниках, изданных в годы существования союзного государства, по известным причинам устарели.

Однако отдельные принципы сохранили свою актуальность и в настоящее время, хотя некоторые из них почему-то в литературе последних лет замалчиваются, что, по всей видимости, объясняется очень серьезными ошибками, допущенными при их использовании в условиях жесткой централизации финансовой деятельности, и потому ассоциируются с существовавшим тоталитарным режимом.

Это, в частности, касается принципа *сочетания централизации и децентрализации в финансовой деятельности*, суть которого состоит в сочетании централизованного руководства финансовой деятельностью при одновременном предоставлении широких прав в этой области органам государственной власти и управления на местах. Несмотря на умолчание данного принципа, он в силу своего объективного характера, действует и успешно используется в финансовой деятельности не только нашего государства, но и всех стран с развитыми рыночными отношениями.

Совершенно очевидно, что только на основе централизации значительной части финансовых ресурсов возможна практическая реализация приоритетных общегосударственных программ. Одновременно постоянно расширяются источники формирования доходов местных органов государственной власти и управления. В настоящее время на долю местных бюджетов приходится свыше 62 процентов всех доходов государственного бюджета, а свыше 58 процентов всех бюджетных ассигнований осуществляется через местные бюджеты.

Законность является одним из основополагающих принципов финансовой деятельности государства и находит свое выражение в подзаконности этой деятельности, т.е. в требовании точного соответствия законам всех действий государственных органов и их должностных лиц по образованию, распределению и использованию фондов денежных средств.

Исключительное значение этого принципа для финансовой деятельности государства определяется содержанием и характером работы по образованию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, обеспечивающих его эффективное функционирование и развитие. Принцип законности весьма важен для обеспечения правомерности действий юридических и физических лиц по выполнению ими обязанностей, возлагаемых на них в сфере финансовых отношений (например, обязанность своевременно и полном объеме уплачивать установленные налоги и иные платежи).

В сфере финансовой деятельности, как и в других сферах, недопустимо противопоставление законности и целесообразности. Целесообразные действия могут иметь место только тогда, когда они осуществляются в пределах и на основании закона. С этих позиций можно говорить о единстве законности и целесообразности.

Принцип законности в финансовой деятельности государства предполагает не только точное соответствие требованиям закона всех действий юридических и физических лиц, но и обеспечение эффективной защиты их законных прав и интересов.

Принцип плановости в финансовой деятельности государства выражается в том, что процессы образования, распределения и использования фондов денежных средств осуществляются на основе финансового планирования. Основными целями такого планирования являются выявление источников формирования финансовых ресурсов, установление оптимальных пропорций их распределения между

централизованными и децентрализованными фондами, отраслями экономики и регионами, определение конкретного направления использования фондов денежных средств.

Финансовое планирование осуществляется посредством составления и исполнения *общегосударственных, отраслевых и территориальных* финансовых планов. К *общегосударственным финансовым планам* относятся Государственный бюджет Республики Узбекистан и входящие в него целевые фонды (внебюджетный Пенсионный фонд, Республиканский дорожный фонд, Фонд содействия занятости и др.). *Система отраслевых финансовых планов* включает балансы доходов и расходов министерств (ведомств), концернов, корпораций, ассоциаций отраслей производственной сферы, а также сводные сметы расходов министерств (ведомств) непромышленных отраслей. К *территориальным финансовым планам* относятся местные бюджеты (бюджет Республики Каракалпакстан, областные, районные, и др.).

Все указанные финансовые планы органически увязаны между собой. Объединение совокупности финансовых планов в единую систему обеспечивается через Государственный бюджет Республики Узбекистан, который является основным финансовым планом страны.

Таким образом, финансовое планирование является одним из важнейших средств обеспечения устойчивого роста общественного производства, координации деятельности всех звеньев экономики и его сбалансированного развития, решения наиболее значимых социальных проблем. Данными обстоятельствами и определяется роль принципа плановости в финансовой деятельности государства.

Принцип гласности при осуществлении финансовой деятельности проявляется в объективном информировании хозяйствующих субъектов и населения о принятых решениях в финансовой сфере и результатах их выполнения. Роль данного принципа определяется тем, что «общество должно знать, как, каким образом избранная в центре и на местах власть решает их судьбу, определяет их перспективы»¹.

Утверждение гласности позволяет лучше понять основные направления финансовой политики государства, обеспечить активную и заинтересованную ее поддержку со стороны всех членов общества. В этой связи государство должно всемерно способствовать утверждению и развитию принципа гласности в процессе образования, распределения и использования фондов денежных средств. Наиболее полная реализация принципа гласности в финансовой деятельности государства предполагает также и меры по изучению и учету общественного мнения путем публичного обсуждения общегосударственных и региональных финансовых программ.

¹ Каримов И.А. Узбекистан, устремленный в XXI век: Доклад на четырнадцатой сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва 14 апреля 1999 года. – Т.: Узбекистан, 1999. С. 20.

3. Методы финансовой деятельности государства

Финансовая деятельность государства осуществляется при помощи соответствующих *методов*. Под методами применительно к каким-либо видам деятельности понимают обычно *способы или средства достижения поставленных целей, решения возникающих задач*. Это относится и к такому виду деятельности, как финансовая деятельность государства.

Если исходить из основного содержания финансовой деятельности государства, то ее целями являются ***образование, распределение и использование фондов денежных средств***. Достижение этих целей требует применения различных по своему характеру методов финансовой деятельности, что определяется спецификой задач, решаемых в процессе и образования и распределения и использования денежных фондов.

Образование фондов денежных средств может осуществляться различными способами и, в частности, путем установления систем *обязательных и добровольных платежей*, которые отличаются своеобразием метода привлечения средств в денежные фонды государства.

К *обязательным платежам* относятся предусмотренные законодательством налоги с юридических и физических лиц, а также таможенные пошлины. Именно за счет этих обязательных платежей образуется преобладающая часть централизованных денежных фондов государства. Остальная часть доходов государственного бюджета формируется за счет других обязательных платежей, к которым относятся государственная пошлина, обязательное государственное имущественное и личное страхование и т. п.

Метод *добровольных платежей* используется для привлечения денежных средств юридических и физических лиц путем выпуска в обращение государственных ценных бумаг (облигаций внутренних республиканских и местных займов, казначейских обязательств, депозитных сертификатов).

На конкретных исторических этапах развития значение отмеченных способов образования денежных фондов государства и их соотношение могут меняться. Например, в годы существования союзного государства в отношении юридических лиц (государственных и других предприятий и организаций) применялся преимущественно метод обязательных платежей. На физические лица распространялись как методы обязательных, так и добровольных платежей.

Различными методами осуществляется и ***распределение фондов денежных средств государства***. К их числу относятся *финансирование* – безвозвратное и безвозмездное выделение средств из бюджета и *кредитование* – предоставление средств на условиях возвратности, срочности и с уплатой процентов. Соотношение этих методов при рыночной экономике по сравнению с социалистическим способом производства претерпевает существенное изменение.

При социализме в качестве основного метода распределения денежных фондов государства использовался метод финансирования. В настоящее время он используется только для обеспечения средствами самых неотложных нужд, прежде всего социальной сферы¹, а также новых структурных направлений. Принципиальным положением финансовой политики нашей страны в условиях радикальной экономической реформы является отделение финансов государства от финансов предприятий. «Предприятия должны рассчитывать либо на свои ресурсы, либо на кредит коммерческих банков»².

В условиях развития рыночных отношений коренным образом меняется механизм осуществления кредитной политики и целевая направленность государственных кредитных ресурсов. Теперь они используются в первую очередь на проведение высокоэффективных мероприятий, связанных с увеличением выпуска продуктов питания, товаров народного потребления, развитием базовых отраслей, обеспечивающих экономическую независимость республики, экспортных и импортозамещающих производств.

Использование поступивших в распоряжение государства или предприятий, организаций, учреждений финансовых ресурсов обеспечивается методами *безналичных и наличных расчетов*.

В безналичном порядке осуществляются платежи между юридическими лицами, а также расчеты с участием граждан, связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности в порядке и формах, установленных действующим законодательством. Расчеты между гражданами и расчеты с участием граждан, не связанные с осуществлением предпринимательской деятельности, могут производиться наличными деньгами без ограничения суммы³.

Наличные расчеты производятся между различными группами граждан или же между гражданами и структурами, например, оказывающими услуги. Вместе с тем, здесь могут иметь место и безналичные платежи и, в частности, пластиковыми карточками, как это практикуется во многих странах мира и предусмотрено нашим законодательством.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение понятию финансы.

¹ Эта сфера финансируется из государственного бюджета. Кредитование здесь неприменимо, поскольку учреждения социальной сферы не получают накоплений, необходимых для возврата позаимствованных средств.

² Каримов И.А. Узбекистан – собственная модель перехода на рыночные отношения. - Т.: Узбекистан, 1993. С. 101.

³ См.: Гражданский кодекс Республики Узбекистан. Часть вторая (ст. 790) // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан (ВОМ РУ), 1996, N 11-12; с последующими изменениями.

2. Что понимается под финансовой системой государства, и какие звенья (институты) входят в ее состав?
3. В чем состоит содержание финансовой деятельности государства?
4. Дайте характеристику основным принципам финансовой деятельности государства.
5. Назовите и охарактеризуйте методы мобилизации денежных фондов государства.
6. Какими методами осуществляется распределение и использование денежных фондов государства?

Глава 2. Правовые основы и формы финансовой деятельности государства

1. Правовое положение государственных органов, осуществляющих финансовую деятельность

В осуществлении финансовой деятельности государства принимают участие все государственные органы власти и управления, поскольку каждый из них выполняет определенные функции, связанные с финансами. Между тем характер и содержание их финансовой деятельности имеют существенные отличия, что обусловлено различием задач и правового положения данных органов. С учетом этого можно выделить несколько групп органов, осуществляющих финансовую деятельность государства.

Первую группу составляют представительные органы государства (Олий Мажлис Республики Узбекистан и Кенгаши народных депутатов) и органы исполнительной власти общей компетенции (Кабинет Министров Республики Узбекистан, хокимияты), которые осуществляют финансовую деятельность наряду с другими своими функциями в соответствующих территориальных масштабах - государства или отдельной административно-территориальной единицы. Полномочия этих органов в сфере финансовой деятельности закреплены в Конституции Республики Узбекистан и нормативных актах, определяющих их правовой статус (Законы «О Кабинете Министров Республики Узбекистан» (Новая редакция) от 29 августа 2003 г.¹, «О государственной власти на местах» от 2 сентября 1993 г.², «О бюджетной системе» от 14 декабря 2000 г.³).

Олий Мажлис Республики Узбекистан принимает государственный бюджет, устанавливает налоги и другие обязательные платежи, осуществляет законодательное регулирование валютного и кредитного дела, принимает законы по важнейшим вопросам финансовой деятельности государства (например, о бюджетной системе, банках и банковской деятельности, валютном регулировании и др.)⁴

Кабинет Министров организует разработку и исполнение Государственного бюджета, способствует осуществлению мер по укреплению денежной и кредитной системы государства. Кроме того, исключительно на заседаниях Кабинета Министров рассматриваются вопросы подготовки и исполнения Государственного бюджета Республики Узбекистан, а также формирования и использования государственных целевых фондов, находящихся в ведении правительства Республики

¹ ВОМ РУ, 2003, N 9-10, ст. 138.

² Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан (ВВС), 1993, N 9, ст.320; ВОМ РУ 1997, N 9, ст. 241; 1999, N 1, ст. 20; 2005, N 1, ст. 18; Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан (ВпОМ РУ), 2005, N 12, ст. 418.

³ ВОМ РУ, 2001, N 1-2, ст. 6; ВпОМ РУ, 2005, N 5, ст. 152; N 12, ст.ст. 413, 418.

⁴ В соответствии со ст. 78 Конституции Республики Узбекистан в редакции Закона РУз от 24.04.2003 г. N 470-II указанные полномочия относятся к совместному ведению Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Узбекистан, а также предложения об объеме выпуска ценных государственных бумаг и пределах увеличения государственного внутреннего и внешнего долга Республики Узбекистан, об установлении и изменении ставок налогов и других обязательных платежей¹.

Кенгаши *народных депутатов и хокимияты* обеспечивают в пределах своих полномочий руководство финансами соответствующих административно-территориальных единиц. В частности, эти органы осуществляют разработку проектов местных бюджетов, их утверждение и исполнение, а также утверждение отчетов об исполнении этих бюджетов, устанавливают размеры и льготы по местным налогам и другим обязательным платежам, поступающим в местный бюджет в соответствии с законодательством. Кроме того, Кенгаши народных депутатов могут образовывать свои внебюджетные и валютные фонды.

В связи с тем, что финансовая система Республики Узбекистан представляет собою единый, целостный механизм, Кенгаши народных депутатов и хокимияты выполняют на подведомственных территориях определенные функции и в отношении финансов государства в целом. Например, они обеспечивают на своей территории поступление доходов в республиканский бюджет, осуществляют в пределах утвержденных бюджетных ассигнований капитальные расходы на приобретение и воспроизводство для государственных нужд основных фондов и средств (включая связанные с ними работы и услуги) и т. п.

Вторую группу органов, осуществляющих финансовую деятельность государства, составляют органы исполнительной власти *отраслевой и специальной компетенции*.

К органам *отраслевой компетенции* относятся министерства, ведомства и другие органы отраслевого управления, для которых финансовая деятельность не является основной. Данная деятельность осуществляется указанными органами в связи с выполнением ими своих основных функций и задач в качестве органов отраслевого управления по руководству порученным участком экономического и социально-культурного строительства.

К органам *специальной компетенции* относятся только те государственные органы, для которых финансовая деятельность является их основной задачей, и они специально создаются для ее решения. При этом они в отличие от отраслевых органов наделяются специальными полномочиями межотраслевого, надведомственного характера и имеют право давать обязательные для исполнения указания по вопросам, входящим в их компетенцию в сфере финансовой деятельности, всем другим государственным органам, юридическим и физическим лицам. К числу таких органов относятся финансово-кредитные и налоговые органы.

¹ См.: Статьи 5 и 14 Закона Республики Узбекистан «О Кабинете Министров Республики Узбекистан» (Новая редакция).

Система финансовых органов возглавляется *Министерством финансов Республики Узбекистан*. Все административно-территориальные единицы имеют в составе исполнительного аппарата управления или отделы данного министерства, которые, с одной стороны, подчинены своему вышестоящему органу, а с другой – соответствующему хокимияту. Министерство финансов Республики Узбекистан, Министерство финансов Республики Каракалпакстан, финансовые управления и отделы областных и районных хокимиятов, а также подведомственные им государственные учреждения и организации составляют единую систему.

Основы правового статуса (главные задачи, функции, права и порядок организации работы) Министерства финансов определены в Положении о нем, которое утверждено постановлением Кабинета Министров от 23 ноября 1992 года N 553¹.

Министерство финансов является центральным финансово-экономическим органом, призванным проводить в жизнь финансовую и ценовую политику Республики Узбекистан и осуществлять общее руководство организацией финансов и ценообразования на всей ее территории.

Главными задачами Министерства финансов являются:

- активное воздействие финансовой системы, налоговой и ценовой политики на социально-экономическое развитие Республики Узбекистан, обеспечение роста национального дохода и других финансовых ресурсов, укрепление связи финансово-кредитных рычагов с другими элементами хозяйственного механизма;

- концентрация финансовых ресурсов республики на приоритетных направлениях общественного производства и научно-технического прогресса, ускорении социального развития;

- финансирование комплексных целевых программ, создание необходимых финансовых и валютных резервов;

- участие в разработке законодательных и иных нормативно-правовых актов в области налогообложения, ценообразования, страхования, валютно-финансовой, аудиторской и внешнеэкономической деятельности и др.

Для успешного осуществления этих задач на Министерство финансов Республики Узбекистан возложено осуществление разнообразных *функций*, которые по своему содержанию можно классифицировать по определенным направлениям финансовой деятельности государства.

Функции по организации финансовой деятельности в целом включают участие в работе по составлению долговременных и краткосрочных

¹ Собрание постановлений Правительства Республики Узбекистан (СПП РУ), 1992 г., N 11, ст. 37; 1993, N 2, ст. 4; 1995, N 3, ст. 8; 1998, N 7, ст. 24; 2000, N 9, ст. 62; 2003, N 11, ст. 122; N 12, ст. 132.

прогнозов формирования финансовых ресурсов сводного финансового баланса республики, а также по формированию целевых внебюджетных фондов. Сюда же относятся функции по анализу состояния экономики и финансов отраслей народного хозяйства и регионов и др.

К функциям в области государственного бюджета относятся организация работ по составлению и исполнению бюджета в соответствии с действующим законодательством, составление отчета об исполнении Государственного бюджета и представление его в Кабинет Министров.

Функции по организации денежного обращения заключаются в разработке и осуществлении совместно с Центральным банком Республики Узбекистан мер по укреплению денежной системы государства, повышению покупательной способности национальной валюты. Здесь же следует назвать и такие функции, как подготовка и внесение в Правительство предложений о необходимых мерах по обеспечению сбалансированности доходов и расходов населения.

Функции в сфере ценовой политики включают осуществление координации деятельности министерств, ведомств, ассоциаций, концернов, предприятий и организаций, местных органов управления по вопросам ценообразования. На Министерство финансов возложены также функции по систематическому проведению комплексного анализа уровня и динамики цен, состояния рынков и конкуренции на них, утверждения предельных цен и тарифов по закрепленной за министерством номенклатуре продукции, товаров, работ и услуг.

Функциями в области валютно-финансового регулирования являются формирование основных принципов валютно-финансовой политики республики, составление и исполнение валютного (платежного баланса) государства, разработка предложений по увеличению валютных ресурсов и обеспечению их рационального распределения и др.

Функции по привлечению иностранных инвестиций предусматривают разработку мер по созданию благоприятных финансовых условий для притока иностранного капитала в экономику республики, участие в подготовке документов и проведении экспертизы при решении вопросов привлечения Правительством республики иностранных кредитов для финансирования программ социально-экономического развития страны.

Функции по регулированию рынка ценных бумаг включают осуществление контроля за формированием рынка ценных бумаг, эмиссией и движением ценных бумаг, координацию работы по формированию финансового рынка, регистрацию ценных бумаг предприятий.

К функциям по организации учета и отчетности относятся общее методическое руководство бухгалтерским учетом и отчетностью предприятий, организаций и учреждений, а также установление порядка ведения бухгалтерского учета об исполнении бюджетов разных уровней и смет расходов бюджетных учреждений. К другим функциям относится также утверждение типовых форм бухгалтерского учета и отчетности, инструкций по их применению и заполнению этих форм.

Функции по регулированию аудиторской деятельности включают разработку и утверждение нормативных актов, регулирующих аудиторскую деятельность, в том числе национальные стандарты аудиторской деятельности; установление квалификационных требований для претендентов на получение сертификата аудитора; выдача, приостановление, прекращение действия и аннулирование лицензии на осуществление аудиторской деятельности и т.д.

Для выполнения возложенных задач и функций Министерство финансов имеет право:

получать от министерств, ведомств, других органов, предприятий, организаций и учреждений материалы необходимые для составления прогноза бюджета и иных финансовых планов и контроля за их исполнением;

ограничивать, а в необходимых случаях приостанавливать финансирование из бюджета и валютных фондов в случаях нарушения финансовой дисциплины; поручать министерствам, ведомствам, ассоциациям, концернам, предприятиям и организациям разработку прейскурантов цен, тарифов, наценок и методических указаний и т.д.

Задачи, функции и права Министерства финансов в сфере организации и проведения финансового контроля изложены в главе 6 учебника «Финансовый контроль в Республике Узбекистан».

Одним из органов специальной компетенции, осуществляющим финансовую деятельность государства, является *Центральный банк Республики Узбекистан*. Основные полномочия этого органа в сфере финансовой деятельности государства установленные Законом Республики Узбекистан от 21 декабря 1995 г. «О Центральном банке Республики Узбекистан»¹ рассмотрены в главе 17 данного учебника.

В числе органов специальной компетенции, осуществляющих финансовую деятельность, следует указать и на целый ряд органов, созданных для проведения финансового контроля. К ним относятся Счетная палата, Государственный налоговый комитет, Республиканский Совет по координации деятельности контролирующих органов и другие, правовое положение которых рассматривается в главе 6 учебника, посвященной финансовому контролю.

2. Правовые формы финансовой деятельности

Финансовая деятельность государства может осуществляться в различных формах, которые выражают, по существу, ее содержание и дают представление о том, как практически решаются ее задачи. Органы, осуществляющие финансовую деятельность, совершают разнообразные

¹ ВОМ, 1995, N 12, ст. 247; 1998 г., N 9, ст. 181; 1999 г., N 5, ст. 124; 2001 г., N 1-2, ст. 23; 2003, N 1, ст.8; 2005, N 1 ст.18.

действия, которые получают внешнее практическое выражение и направлены на реализацию основных функций финансов.

Следовательно, под **формами финансовой деятельности** следует понимать внешнее практическое выражение конкретных действий органов государства по образованию, распределению и использованию финансовых ресурсов.

Поскольку форма всегда оказывает обратное воздействие на содержание, важно выбрать наиболее эффективные формы финансовой деятельности, чётко разграничить сферы их применения с учётом конкретных ситуаций и задач, которые решаются в процессе такой деятельности.

Формы финансовой деятельности принято подразделять на *правовые и неправовые формы*.

В связи с тем, что органы, осуществляющие финансовую деятельность государства, выполняют свои функции непосредственно от его имени, формы их деятельности, как правило, регламентируются правом. Конкретные действия этих органов довольно разнообразны и во многих случаях влекут определенные юридические последствия. Это имеет место при установлении обязательных правил поведения, осуществлении властно-распорядительных полномочий, применения финансовых санкций и т.д. Такого рода действия всегда нуждаются в юридическом внешнем выражении, т.е. *в правовой форме*.

Другие действия органов, осуществляющих финансовую деятельность, не нуждаются в правовой форме, т.к. они не имеют юридического значения и соответственно облакаются в *неправовые формы*. Эти формы подразделяются на *организационные действия и финансово-технические операции*. В первом случае речь идет о повседневных и разнообразных действиях указанных государственных органов по проведению различного рода совещаний в аппарате финансовых органов, инструктированию исполнителей, разъяснению финансового законодательства населению и другая организаторская работа. Финансово-технические операции имеют вспомогательное значение. С их помощью обслуживаются другие формы финансовой деятельности государства. К ним относятся расчеты доходов и расходов бюджетов всех уровней, а также финансовых планов отраслей и сфер народного хозяйства, финансово-экономический анализ, подготовка отчетности о выполнении финансовых планов и т.д.

Для *правовых форм* финансовой деятельности характерно то, что они связаны с установлением и применением норм права. Они могут повлечь за собой возникновение конкретных финансовых правоотношений.

Основной и наиболее значимой правовой формой финансовой деятельности является принятие *финансово-правовых актов*, которыми регулируются общественные отношения в области образования, распределения и использования фондов денежных средств, а также в сфере финансового контроля.

Финансово-правовые акты обладают рядом характерных признаков, в которых проявляются основные черты и назначение финансовой деятельности государства. *Во-первых*, им присущ официальный характер, т.к. они содержат решения, которые принимаются от имени государства. *Во-вторых*, они являются односторонне-властными актами, выражающими начала, присущие финансовой деятельности государства, как юридически властной деятельности. *В-третьих*, финансово-правовые акты могут приниматься тем или иным органом, осуществляющим финансовую деятельность только по вопросам, отнесенным к его компетенции. *В-четвертых*, они должны быть надлежащим образом оформленными. Такое оформление предусматривает использование соответствующего наименования финансово-правовых актов при их принятии (закон, постановление, инструкция, приказ и т.д.), а также соблюдение других требований, предусмотренных Законом Республики Узбекистан от 14 декабря 2000 года «О нормативно-правовых актах»¹.

Наряду с отмеченными признаками, важным и необходимым признаком финансово-правовых актов является и то, что они порождают юридические последствия. В частности, они: а) устанавливают или изменяют правила поведения (нормы права); б) возлагают на субъектов финансовых отношений конкретные обязанности или предоставляют им определенные права (например, обязанность внести установленные платежи в бюджет, право получить и использовать бюджетные ассигнования и т.д.); в) служат юридическим фактом, с которым связывается возникновение, изменение или прекращение правоотношений в сфере финансовой деятельности государства (например, наличие прибыли или определенного имущества является юридическим фактом, порождающим налоговые правоотношения).

С учетом отмеченного можно сказать, что *финансово-правовые акты представляют собой официальные решения, принятые государственными органами, осуществляющими финансовую деятельность, в односторонне-властном порядке, в пределах своей компетенции с соблюдением установленных требований к оформлению нормативно-правовых актов и порождающие юридические последствия.*

Все финансово-правовые акты классифицируются по нескольким признакам. Прежде всего, они подразделяются по юридическим свойствам. По данному признаку выделяются *нормативные и индивидуальные* финансово-правовые акты.

Нормативные финансово-правовые акты издаются с целью регулирования однотипных финансовых отношений. Они характерны тем, что содержат в себе определенные правила поведения субъектов указанных отношений (нормы права), рассчитанные на длительное применение и не имеющие конкретного адресата. Все, кто, так или иначе, совершают

¹ ВОР РУ, 2001, N 1-2, ст. 8; 2004, N 1-2, ст. 18; 2005, N 1, ст. 18.

действия в урегулированной нормативным актом области, обязаны выполнять требования, содержащихся в нем правил поведения (например, правила совершения расчетных операций).

К нормативным финансово-правовым актам, например, относятся законы, указы и постановления Президента, постановления Правительства, различные инструкции, правила и положения. Они регулируют вопросы бюджетного устройства и процесса, налоговой системы, банковской деятельности, расчетных и валютных отношений, финансового контроля и т. д.

Индивидуальные финансово-правовые акты предназначены для конкретизации общих правил, установленных в нормативных актах. С их помощью требования правовых норм, содержащиеся в нормативных актах, проводятся в жизнь, обеспечивается оперативное решение органами, осуществляющими финансовую деятельность, конкретных вопросов, возникающих в процессе такой деятельности. Следовательно, индивидуальные финансово-правовые акты являются актами применения норм права и предназначены для однократного использования при возникновении конкретных обстоятельств, предусмотренных в нормативных финансово-правовых актах.

Финансово-правовые акты могут классифицироваться и по другим признакам и, в частности, *по юридической природе*. По данному признаку они делятся на законодательные и подзаконные акты. Такое подразделение финансово-правовых актов конкретизируется в классификации по *органам*, издающим их. Так, законодательные акты принимаются высшим представительным органом - Олий Мажлисом Республики Узбекистан, а подзаконные акты издаются всеми другими государственными органами, осуществляющими финансовую деятельность, на основе и во исполнение законов.

Основные формы актов государственных органов установлены Законом Республики Узбекистан о нормативно-правовых актах. Соответствующую форму принимают и финансово-правовые акты (законы и постановления Олий Мажлиса Республики Узбекистан, указы и постановления Президента Республики Узбекистан, постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан, акты министерств, государственных комитетов и ведомств, решения органов государственной власти на местах).

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте характеристику основным полномочиям представительных органов государства, осуществляющим финансовую деятельность.
2. Назовите основные полномочия органов исполнительной власти общей компетенции в сфере финансовой деятельности государства.
3. В чем состоят главные задачи и основные функции Министерства финансов Республики Узбекистан?

4. Назовите виды форм финансовой деятельности и дайте характеристику их содержания.
5. Какие черты составляют сущность понятия финансово-правовых актов?
6. Дайте характеристику понятию нормативных финансово-правовых актов и их особенностям.
7. Каковы основные черты и назначение индивидуальных финансово-правовых актов?

Глава 3. Предмет, метод, система и источники финансового права

1. Предмет и понятие финансового права

Финансовое право призвано регулировать общественные отношения, которые возникают, изменяются и прекращаются в сфере финансовой деятельности государства. А это означает, что финансовое право свое регулирующее воздействие оказывает на те виды общественных отношений, которые связаны с процессами образования, распределения, использования централизованных и децентрализованных денежных фондов государства.

Правовое регулирование общественных отношений в сфере финансовой деятельности осуществляется путем закрепления в нормах финансового права правил поведения, юридически обязательных для всех участников регулируемых отношений. Устанавливая такие правила, государство, по существу, создает определенный правовой режим реализаций своих функций в сфере финансовой деятельности и возникающих в этой связи отношений.

Конкретное общественное отношение является финансовым, а потому и подпадает под регулирующее воздействие финансового права в следующих случаях. Во-первых, когда в нем обязательно участвует соответствующий государственный орган. Во-вторых, когда этот орган практически реализует полномочия, предоставленные ему для осуществления финансовой деятельности.

Дело в том, что далеко не всякое общественное отношение в сфере деятельности государственных органов по образованию, распределению и использованию денежных фондов и с их участием относится к предмету финансового права. Эти органы могут совершать и такие действия, которые регулируются нормами других отраслей права. Например, они могут заключать имущественные сделки, регулируемые гражданским правом. Приобретая имущество, соответствующий государственный орган, естественно, не осуществляет финансовую деятельность, а реализует свои имущественные права.

Следовательно, только тогда, когда данный орган фактически осуществляет финансовую деятельность государства, возникают такие общественные отношения, которые действительно являются финансовыми по своему содержанию, т.е. связаны с образованием, распределением и использованием денежных фондов государства и подпадают под финансово-правовое регулирование.

Таким образом, *предметом финансового права* являются общественные отношения, ограниченные рамками одного из видов государственной деятельности, а именно финансовой деятельности. Эти отношения возникают, изменяются и прекращаются в процессе

осуществления государством деятельности по планомерному образованию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных денежных фондов государства.

Практика финансовой деятельности государства свидетельствует о том, что к числу общественных отношений, составляющих предмет финансового права можно отнести:

- отношения между Республикой Узбекистан и его административно-территориальными единицами, в лице соответствующих государственных органов в связи с осуществлением бюджетного процесса и распределением средств Государственного бюджета Республики Узбекистан;

- отношения между финансовыми и налоговыми органами, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами с другой – по поводу выполнения обязательств перед государством (уплаты налогов и других обязательных платежей);

- отношения между финансовыми органами и другими государственными органами по вопросам определения размеров бюджетного финансирования по направлениям их расходования;

- отношения между Центральным банком и его подведомственными организациями и учреждениями, с одной стороны, и коммерческими банками, хозяйствующими субъектами, с другой – по вопросам выдачи лицензий на осуществление банковской деятельности, соблюдения установленного порядка проведения расчетов и применения санкций за его нарушение;

- отношения между государственными органами, осуществляющими финансовый контроль, и хозяйствующими субъектами по поводу соблюдения последними государственной финансовой дисциплины и т. д.

Во всех названных общественных отношениях непременно участвует государственный орган. И это закономерно, поскольку финансовая деятельность является одной из форм практической реализации функций государства. Без участия такого органа, выступающего от имени государства и выражающего его волю в сфере финансовой деятельности, общественные отношения, составляющие предмет финансового права возникнуть не могут. По этой причине нельзя признать финансово-правовыми, например, отношения между двумя гражданами: ни один из них не имеет полномочий по осуществлению финансовой деятельности государства. Денежные отношения, возникающие на основе договоров между хозяйствующими субъектами, также не относятся к предмету финансового права, так как они связаны с их хозяйственной деятельностью, регулируемой нормами гражданского права.

С учетом отмеченных обстоятельств **финансовое право** можно определить как совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в сфере финансовой деятельности государства, т.е. в процессе планомерного образования, распределения и использования государством централизованных и децентрализованных денежных фондов,

*необходимых для осуществления его задач и функций на конкретном этапе развития*¹.

Проведение экономической реформы, развитие многообразных форм собственности и рыночных отношений потребовало существенного обновления финансово-правовых норм. В них закрепляются основные направления, цели и задачи финансовой политики государства в условиях развития рыночных отношений.

Финансовому праву принадлежит важная роль в системе мер, проводимых государством по укреплению бюджетной системы и денежного обращения, проведению гибкой фискальной политики, упорядочению валютных отношений, развитию рынка ценных бумаг, повышению эффективности финансового контроля и т.д.

Эти меры в области финансов, осуществление которых требуется для успешного развития рыночной экономики, нашли отражение в финансовом законодательстве.

Финансовое законодательство нашей страны, сердцевиной которого является Конституция суверенного Узбекистана, начало складываться с обретением республикой государственной независимости. Учитывая важную роль финансов на современном этапе, Конституция содержит специальную главу «Финансы и кредит», закрепляющая основы правового регулирования финансовых отношений и финансовой деятельности государства.

За годы независимости в республике принят ряд основополагающих законодательных актов, создающих правовую базу финансовой деятельности государства на нынешнем этапе его развития. К их числу относятся законы о банках и банковской деятельности, о Центральном банке, о ценных бумагах и фондовой бирже, о валютном регулировании, о бюджетной системе, Налоговый кодекс Республики Узбекистан и другие. В данных законодательных актах нашли отражение нормы финансового права, которые призваны способствовать успешному проведению радикальной реформы финансового механизма и усилению его воздействия на социально-экономическое развитие нашего государства.

Важное место в них отводится укреплению централизованных финансов, стимулированию предпринимательской и инвестиционной деятельности, повышению ответственности юридических и физических лиц в выполнении финансовых обязательств перед государством, концентрации денежных средств на приоритетных направлениях общественного развития и научно-технического прогресса и т. д.

¹ Такое или аналогичное (в основных чертах) определение финансового права содержится во многих литературных источниках по финансовому праву. См.: Финансовое право: Учебник /Под ред. проф. О.Н. Горбуновой – М.: Юрист, 1996. С. 28; Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: Учебное пособие. - М.: Новый Юрист, 1998. С. 18; Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2003. С. 32-33; Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2004. С. 53; Павлов П.В. Финансовое право: Учебное пособие – 2-е издание. – М.: Омега-Л, 2007. С. 13 и др.

2. Метод финансового права

Финансовое право, осуществляя регулятивную функцию, использует определенную совокупность правовых средств или способов регулирующего воздействия своих норм на поведение участников финансовых отношений. Речь в данном случае идет о методах правового регулирования общественных отношений. Вместе с предметом они дают наиболее емкую характеристику любой отрасли права, включая и финансовое право.

Кроме того, по кругу регулируемых общественных отношений, т.е. по предмету, отрасли действующего права нередко оказываются очень близкими, а в некоторых случаях даже совпадают в своих основных проявлениях (например, расчетные и кредитные отношения, а также отношения в области страхования, которые составляют предмет и гражданского и финансового права). В этой связи метод регулирования часто является определяющим при разграничении отраслей права.

Любая отрасль права использует три способа правового воздействия на общественные отношения, заложенные в самой природе права: *предписание, запрет, дозволение*.

Предписание – возложение прямой юридической обязанности совершить то или иное действие в условиях, предусмотренных правовой нормой, т.е. поступить именно так, а не иначе. *Запрет* – фактически тоже предписания, но с обратным знаком, а именно возложение юридической обязанности не совершать определенные действия в условиях, предусмотренных в нормах права. *Дозволение* – юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой те или иные действия по своему усмотрению.

Указанные способы правового регулирования общественных отношений используются с учетом особенностей предмета той или иной отрасли права.

Как отмечалось, финансовое право имеет свой предмет регулирования, а именно общественные отношения, возникающие в сфере финансовой деятельности государства. Эта деятельность отличается от иных видов государственной деятельности своеобразием задач, целевой установкой и формами проявления. Для отношений, составляющих предмет финансового права характерно то, что они связаны с процессами планомерного образования, распределения и использования государственных денежных фондов, а также контроля за указанными процессами, осуществляемыми в результате финансовой деятельности. Такого рода отношения определяют и особенности действия норм финансового права.

Для финансово-правового регулирования характерны предписания, исходящие от органа государства или должностного лица. Другая сторона финансовых отношений обязана подчиниться этому предписанию. Например, правила совершения расчетных и валютных операций

обязательны для всех юридических и физических лиц. А это означает, что налицо юридически властные предписания государственного органа, при помощи которых он практически реализует свои полномочия в сфере финансовой деятельности.

Для финансово-правового регулирования характерна и другая черта, а именно волеизъявление одной стороны. Отсюда – односторонние юридически властные предписания органов, осуществляющих финансовую деятельность государства.

Следовательно, налицо односторонность и обязательность волеизъявления указанных органов, которые действуют от имени государства, и в финансовых отношениях выражают его интересы и волю. Это означает, что в данном случае мы имеем юридическое неравенство сторон в сфере финансовой деятельности государства.

Вот почему основным *методом финансового права, т.е. приемами и способами юридического воздействия на поведение участников финансовых отношений*, является *метод государственно-властных предписаний*. Применение данного метода определяется необходимостью создания соответствующих денежных фондов государства, необходимых для реализации важнейших социальных и экономических задач общества. Только на основе такого метода правового регулирования финансовых отношений может реально обеспечиваться полнота и своевременность поступления денежных средств в распоряжение государства, их строго целевое использование, соблюдение государственной финансовой дисциплины и т. п.

Содержание юридически властных предписаний, свойственных регулируемым финансовым правом общественным отношениям, разнообразно. Односторонность и обязательность волеизъявления органов, осуществляющих финансовую деятельность государства, характерны не только для прямых предписаний, но и для запретов, устанавливаемых финансовым правом. Они характерны также и для дозволений, предоставляющих сторонам финансовых отношений право самостоятельно избирать правило поведения. Однако совершение дозволенных действий должно осуществляться строго в рамках общего правила, установленного нормами финансового права. Дозволение в этом смысле как бы дополняет предписания одностороннего характера, а сторона, имеющая право самостоятельно решать вопрос о реализации принадлежащих ему прав юридически подвластна норме финансового права (общему правилу).

Финансовое право в отдельных случаях предусматривает, что принятию одностороннего акта предшествует согласование, совместное обсуждение и рассмотрение тех или иных вопросов. Предписания органов, осуществляющих финансовую деятельность, в целях их успешной реализации нередко сопровождаются рекомендациями. Иными словами, основной метод финансово-правового регулирования – метод государственно-властных предписаний может дополняться и такими приемами и способами, как согласование и рекомендации.

Таким образом, своеобразие соединения предмета и метода правового регулирования финансовых отношений дают все основания для выделения финансового права в самостоятельную отрасль права.

3. Место финансового права в правовой системе Республики Узбекистан

В настоящее время вопрос о месте финансового права, как самостоятельной отрасли права в правовой системе не вызывает сомнений, хотя в свое время он был предметом серьезных дискуссии. Ряд авторов рассматривают финансовое право изначально как самостоятельную отрасль права¹, другие – как обособившуюся часть государственного и административного права, выделившуюся в самостоятельную отрасль².

Позиция второй группы авторов не отрицает самостоятельности финансового права в системе отраслей права, она дополняется суждениями о том, что финансовое право имеет генетические связи с государственным и административным правом. Нетрудно заметить, что в главном указанные взгляды совпадают. Их авторы исходят из того, что финансовое право характеризуется своеобразием предмета правового регулирования и что аналогичность используемого государством метода правового регулирования административных и финансовых отношений не является препятствием для выделения финансового права в самостоятельную отрасль права.

Таким образом, единство содержания финансового права, его значение как совокупности норм, определяющих порядок организации финансовой деятельности государства, значительность объема нормативного материала подтверждают правильность выделения финансового права в качестве самостоятельной отрасли права.

Сфера финансовой деятельности государства не изолирована от действия норм других отраслей права, которыми регулируются возникающие в ней общественные отношения, не охватываемые предметом финансового права. Так возникает взаимодействие различных отраслей права. Наиболее тесно финансовое право взаимодействует с конституционным и административным правом.

Конституционное право содержит основные начала финансового права. Нормы конституционного права определяют правовые основы бюджетного устройства, банковской и налоговой систем государства, а также компетенции государственных органов представительной и исполнительной власти в сфере финансовой деятельности.

¹ Стронниками такого подхода являются Н.И. Химичева, О.Н. Горбунова, Е.А. Ровинский, М.А. Гурвич и др.

² Среди ученых, придерживающихся данного подхода, М.И. Пискотин, Р.О. Халфина, С.Д. Цыпкин, Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова, Б.Н. Иванов, Ц.А. Ямпольская и др.

Например, нормы, конституционного права закрепляют исключительную компетенцию Олий Мажлиса Республики Узбекистан принимать по представлению Кабинета Министров государственный бюджет и право представительных органов на местах утверждать местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы (п.п. 8-9 ст.78 и ст.100 Конституции Республики Узбекистан). Эти нормы конкретизируются в нормах финансового права. Так, существует большая группа финансово-правовых норм, которые детально регулируют порядок составления и исполнения государственного и местных бюджетов, формирования их доходов и расходов, осуществления финансового контроля, а также механизм реализации налоговой и финансово-кредитной политики республики. Таким образом, конституционное право закрепляет не только исходные начала для финансового права в целом, но и для отдельных финансово-правовых институтов.

Административное право регулирует общественные отношения, складывающиеся в сфере исполнительной власти, которая осуществляется во всех областях государственной жизни, в том числе и в области финансов. Основная часть отношений, возникающих при образовании, распределении и использовании государственных денежных фондов, протекает в сфере исполнительной и распорядительной деятельности и потому регулируется нормами административного права (например, правовой статус органов исполнительной власти всех уровней, осуществляющих финансовую деятельность государства, их организационная структура, порядок назначения и увольнения должностных лиц и т. п.).

Для многих финансовых отношений характерен административный метод регулирования. Как отмечалось, один из участников финансовых отношений выступает от имени государства и наделен властными полномочиями по отношению к другому участнику. А такое положение субъектов характерно, как правило, в отношениях, регулируемых административным правом.

Финансовое право очень тесно связано с *гражданским правом*. Это обусловлено тем, что в предмете гражданского права среди имущественных отношений имеются и денежные отношения. При отграничении гражданского и финансового права, помимо различий в предмете, нужно всегда учитывать и различия в методе регулирования, в правовом положении субъектов, в основаниях возникновения и прекращения отношений, в порядке защиты прав и законных интересов субъектов и т. д.

Финансовое право регулирует имущественные отношения, непосредственно связанные с функциями образования, распределения и использования государственных денежных фондов. Одной из сторон финансово-правового отношения является орган государства с властными полномочиями по отношению к другой стороне. Возникает оно на основе одностороннего волеизъявления, определенного акта государства или его органа. Поэтому стороны данного отношения не могут сами решать вопрос об объеме своих прав и обязанностей. А имущественные отношения между

субъектами, находящимися в равном положении, регулируются гражданским правом. Возникают они в большинстве случаев по волеизъявлению обеих сторон. Права и обязанности сторон в этих отношениях защищаются в судебном порядке.

Во многих случаях гражданско-правовые и финансово-правовые отношения существуют в очень тесной взаимосвязи друг с другом, и поэтому бывает непросто четко разграничить их. Например, это касается отношений в области расчетов, кредита, имущественного и личного страхования, которые регулируются нормами и гражданского и финансового права.

Финансовое право имеет определенное сходство и отличие по сравнению и с некоторыми другими отраслями права (трудового, земельного, уголовного и т. п.). Однако во всех случаях основным критерием разграничения финансового права от иных отраслей правовой системы республики будет служить его предмет и определяемые им особенности метода правового регулирования.

Выяснение особенностей финансового права, умение отграничить его от других отраслей права имеет очень важное практическое значение, так как способствует четкой организации финансовой деятельности государства с учетом ее специфики и общих принципов, свойственных данной деятельности, помогает правильному пониманию и применению норм финансового права.

4. Система и источники финансового права

Для правовых норм, регулирующих финансовые отношения, характерна их взаимосвязанность, определяемая не только положением издавших их органов власти и управления и не только сферой применения данных норм, но и закономерностями внутренней структуры предмета правового регулирования. Следовательно, финансовое право имеет свою внутреннюю структуру или систему, т.е. целое множество взаимосвязанных элементов, в которых объединяются и располагаются в определенной последовательности финансово-правовые нормы.

Таким образом, как справедливо отмечалось в специальной литературе, под **системой финансового права** следует понимать *объективно обусловленное системой общественных финансовых отношений внутреннее его строение, объединение и расположение финансово-правовых норм в определенной последовательности*¹.

Традиционно, т.е. как это принято при построении многих отраслей права, финансовое право подразделяется на две части: *общую и особенную*.

В настоящем учебнике общая часть финансового права представлена в качестве основных методологических позиций, позволяющих проникнуть

¹ Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. С. 51; Тедеев А.А., Парыгина В.А. Финансовое право: Учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2004. С. 23-24; Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2004. С. 71-72 и др.

в суть данной отрасли права. Поэтому чисто юридические положения сочетаются в ней с необходимыми теоретическими обоснованиями.

Общая часть содержит нормы финансового права, определяющие понятие государственных финансов, правовые формы и методы финансовой деятельности государства и её принципы, систему органов, осуществляющих финансовую деятельность и их правовое положение, формы и методы финансового контроля и другие финансово-правовые нормы общего характера. Нормы общей части финансового права действуют в масштабе всей финансовой деятельности государства и имеют для нее общее значение.

Особенная часть объединяет нормы, регулирующие правоотношения в рамках отдельных разделов, включающих в себя соответствующие финансово-правовые институты. Раздел содержит совокупность финансово-правовых норм, регулирующих группу однородных финансовых отношений. Финансово-правовой институт объединяет правовые нормы, регулирующие более узкую и близкую по содержанию группу финансовых отношений, чем раздел.

Особенная часть финансового права состоит из следующих разделов: Бюджетное право; Правовое регулирование государственных доходов; Правовое регулирование государственных расходов.

В раздел по признаку однородности регулируемых отношений может входить несколько финансово-правовых институтов (например, в раздел «Бюджетное право» входят институты бюджетного устройства, бюджетного процесса, государственных целевых фондов).

В Особенную часть финансового права входят финансово-правовые институты, в которых сгруппированы нормы, регулирующие отношения в области правового регулирования банковской деятельности, денежного обращения, расчетных отношений, валютного регулирования и ценных бумаг. Традиционно в учебниках по финансовому праву указанные финансово-правовые институты объединяются в самостоятельный раздел¹.

В системе финансового права находит отражение финансовая система как объективно существующая экономическая категория. Единство финансов получило правовое выражение в Общей части. Построение Особенной части отражает элементы финансовой системы, выделение в ней отдельных звеньев.

Нормы финансового права содержатся в многочисленных правовых актах или *источниках*.

Под источниками права в юридической науке понимаются *внешние формы выражения правовых норм, формы существования права*. В современном правоведении выработано и более точное определение, согласно которому под источником права следует понимать обусловленный

¹ См., напр.: Финансовое право: Учебник / Под ред. проф. О.Н. Горбуновой. – М.: Юристъ, 1996. С. 301; Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. С. 663; Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева – М.: Юристъ, 2004. С. 519.

характером правопонимания данного общества способ признания социальных норм в качестве обязательных. История знает три формы существования обязательных норм: нормативно-правовой акт, судебный прецедент и правовой обычай.

Специфика правовой системы Узбекистана, которая относится к романо-германскому типу, определяет безусловный приоритет нормативно-правовых актов как источников финансового права. Многообразие финансово-правовых норм определяет и многообразие источников финансового права.

Важнейший источник финансового права - Конституция Республики Узбекистан. Нормы конституционного права, гарантирующие свободу предпринимательства, право частной собственности, являются основополагающими, которые определяют, в частности, и природу финансовых правоотношений. Они закрепляют основы бюджетного устройства, финансовой и денежно-кредитной системы, обязательность уплаты установленных налогов и сборов, принципы финансовой деятельности государства (статьи 51, 122 Конституции).

Самостоятельными источниками финансового права являются законодательные акты о бюджетной системе, банках и банковской деятельности, о валютном регулировании, о ценных бумагах и фондовой бирже и т. п.

К числу источников финансового права относятся подзаконные акты органов исполнительной власти. Так, нормы финансового права содержатся в указах и постановлениях Президента Республики Узбекистан, постановлениях Кабинета Министров Республики Узбекистан, в решениях органов государственной власти и управления на местах.

Большую группу источников финансового права составляют нормативные акты финансово-кредитных и налоговых органов (приказы и инструкции Министерства финансов, Центрального банка, Государственного налогового комитета) по различным вопросам финансовой деятельности государства. Ряд нормативных актов издан этими органами совместно с другими государственными органами (Госкомимуществом, Генеральной прокуратурой, Министерством внутренних дел и т. д.)

Среди источников финансового права немало таких, которые содержат нормы и иных отраслей права: административного, гражданского и других. К ним относятся законы о государственной власти на местах, о Центральном банке, Гражданский кодекс Республики Узбекистан.

Единой кодификации финансового права Республики Узбекистан не существует и поэтому единого источника по данной отрасли права в целом, типа кодекса, не имеется. Имеется кодифицированный источник только в области регулирования налоговых отношений - Налоговый кодекс

Республики Узбекистан, утвержденный Законом Республики Узбекистан от 25 декабря 2007 года¹.

В правовой системе нашей республики судебный прецедент не играет роли источника финансового права, т.к. высшие судебные инстанции - Пленумы Верховного суда и Высшего хозяйственного суда Республики Узбекистан в своих постановлениях дают лишь разъяснения по вопросам судебной практики.

Контрольные вопросы и задания

1. Какие группы общественных отношений составляют предмет финансового права?
2. Дайте определение понятию финансового права как отрасли правовой системы государства.
3. В чем проявляется содержание и особенности методов финансового права?
4. С какими отраслями права наиболее тесно соприкасается финансовое право?
5. Что понимается под системой финансового права?
6. Дайте характеристику Общей части финансового права.
7. Каково содержание Особенной части финансового права?
8. Что понимают под источниками финансового права, и по каким признакам они классифицируются?

¹ СЗ РУ, 2007 г., N 52 (II)

Глава 4. Финансово-правовые нормы

1. Содержание финансово-правовых норм

Сущность и социальное назначение любой отрасли права определяется характером правовых норм, совокупность которых и составляет содержание той или иной отрасли правовой системы государства. Нормы каждой отрасли права, в том числе и финансового права, обладают как общими признаками, характерными для любой правовой нормы, так и специфическими отраслевыми чертами.

К числу общих признаков финансово-правовой нормы, относится то, что она представляет собой определенное правило поведения, которое устанавливается государством (в отличие от иных социальных норм, например от норм морали), а потому является обязательным к соблюдению и охраняется принудительной силой в случаях его нарушения.

Как и нормы других отраслей права, финансово-правовая норма регулирует общественные отношения путем определения юридических обязанностей и прав субъектов этих отношений, а также их ответственности в случае нарушения прав или неисполнения обязанностей.

Специфические черты финансово-правовой нормы определяются характером общественных отношений, составляющих предмет финансового права, а также метода правового регулирования.

Основной особенностью финансово-правовой нормы, обусловленной предметом финансового права, является то, что она в отличие от норм иных отраслей правовой системы Узбекистана имеют особую сферу применения, а именно общественные отношения в области финансовой деятельности государства. Поэтому содержание финансово-правовых норм проявляется в том, что они определяют границы должного поведения в сфере финансовых отношений, связанных с образованием, распределением и использованием государственных денежных фондов. Это значит, что с их помощью устанавливается, когда и при соблюдении каких условий действия, совершаемые государственными органами, должностными лицами, хозяйствующими субъектами и учреждениями, общественными организациями, физическими лицами в сфере финансовой деятельности государства, точно соответствуют требованиям законности. Вместе с тем в финансово-правовых нормах указывается, какие действия можно совершать и от каких следует воздержаться.

Другая особенность финансово-правовых норм, обусловленная предметом правового регулирования состоит в том, что они являются средством реализации публичных, а не частных интересов. Например, в отличие от норм гражданского права, при помощи которых реализуются интересы отдельно взятых хозяйствующих субъектов и физических лиц,

посредством финансово-правовых норм обеспечиваются интересы всего общества и государства в целом¹.

К особенностям финансово-правовых норм, обусловленных методом финансово-правового регулирования, относится их *императивный* (повелительный) характер, который выражается в том, что в них содержатся категорические предписания совершить определенные действия. Например, внести в установленные сроки и в полном объеме, предусмотренные действующим законодательством платежи в бюджет, использовать государственные денежные средства строго по целевому назначению и т. д. Императивность финансово-правовых норм выражается также и в том, что участники финансовых правоотношений не вправе по своему усмотрению изменить их предписания.

Императивный (повелительный) характер финансово-правовых норм определяется тем, что финансовая деятельность государства не может осуществляться, если в них не содержатся предписания нормативного и юридически властного характера. Данное обстоятельство, например, наиболее наглядно проявляется в таком элементе финансовой деятельности государства, как образование государственного централизованного фонда денежных средств. Как известно, основным источником образования такого фонда выступают налоги с юридических и физических лиц. В этих условиях предоставление указанным субъектам права свободы усмотрения, и игнорирование метода государственно-властных предписаний приведет к тому, что вряд ли кто-то захочет на добровольной основе платить налоги. Напротив, как свидетельствует практика, несмотря на прямые предписания финансово-правовых норм уплачивать налоги, многие налогоплательщики пытаются уклониться от их уплаты, например, путем сокрытия доходов и иных объектов налогообложения.

Императивность финансово-правовых норм может быть выражена в различных формах, что зависит от характера регулируемых финансовых отношений, от целей их регулирования, от особенностей правового статуса субъектов этих отношений. Эти различия находят свое выражение непосредственно в содержании соответствующих нормативных предписаний.

В одних случаях императивность финансово-правовой нормы выражена в форме прямого предписания, которое обязывает субъектов финансовых отношений действовать именно так, а не иначе и тем самым исключается возможность изменять условия и характер этих отношений их непосредственными участниками.

В других случаях императивность проявляется в более «мягких» формах, когда финансово-правовая норма не содержит однозначной модели

¹ Подробнее о данной особенности и некоторых других особенностях финансово-правовых норм, обусловленных предметом финансового права см.: Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть: Учебник. – М.: Юрист, 2000. С. 65-69; Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2003. С. 59-60; Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2004. С. 89

должного поведения и фактически предусматривает возможное поведение в сфере финансовой деятельности государства того или иного субъекта регулируемого общественного отношения.

Таким образом, регулирующее воздействие финансово-правовых норм на общественные отношения в сфере финансовой деятельности государства, на поведение их разнообразных участников сводится к точному определению активного должного поведения, а также предоставлению возможности действовать в пределах общих правил по своему усмотрению. При этом все эти варианты правового регулирования общественных отношений, связанных с образованием, распределением и использованием денежных фондов государства облекаются в императивную форму нормативных предписаний.

При помощи этих предписаний финансово-правовые нормы предоставляют участникам регулируемых общественных отношений определенные права, возлагают на них определенные юридические обязанности, создают гарантии реальности прав и обеспечения исполнения обязанностей.

С учетом отмеченных обстоятельств можно сказать, что **финансово-правовая норма** – это правило поведения, установленное государством и обеспеченное мерами государственного принуждения в целях регулирования общественных отношений, возникающих в сфере финансовой деятельности государства путем определения юридических обязанностей и прав субъектов этих отношений, а также их ответственности в случае нарушения прав или неисполнения обязанностей.

Финансово-правовые нормы, как и любые нормы права, имеют свою внутреннюю логическую структуру: гипотезу, диспозицию и санкцию.

В гипотезе формулируются условия, при наличии которых необходимо руководствоваться требованиями данной нормы.

Диспозиция нормы – это предписания, запреты дозволения, т.е. содержание прав и обязанностей участников финансовых отношений.

Санкция предусматривает меры ответственности за неисполнение требований, содержащихся в диспозиции финансово-правовой нормы.

За нарушение предписаний финансово-правовых норм могут применяться меры дисциплинарной, административной и уголовной ответственности.

2. Классификация финансово-правовых норм

Финансово-правовые нормы весьма разнообразны по своей регулятивной направленности и, соответственно по своему юридическому содержанию. Поэтому для лучшего понимания особенностей финансово-правовых норм в регулировании соответствующих общественных отношений существенное значение имеет их классификация.

Наиболее общий характер имеет классификация финансово-правовых норм в зависимости от юридического характера, содержащихся в них определенных правил, на два вида: *материальные и процессуальные*¹.

Материальные финансово-правовые нормы определяют объем и содержание прав и обязанностей, а также ответственность участников финансовых отношений по поводу образования, распределения и использования государственных денежных фондов. В них находит свое выражение тот правовой режим, в рамках которого должна осуществляться финансовая деятельность государства, должны действовать участники финансовых отношений. Например, материальной по своему характеру является финансово-правовая норма, закрепляющая право представительных органов на местах принимать местные бюджеты, а также утверждать отчеты об их исполнении. Значительное число материальных финансово-правовых норм закрепляют источники образования государственных денежных фондов и направления их расходования, а также материальное (денежное) содержание финансовых обязательств, например, ставки налогов, конкретные размеры отчислений в различные централизованные государственные целевые фонды и т. д.

Процессуальные финансово-правовые нормы определяют порядок (процедуру) практической реализации юридических прав и обязанностей в сфере финансовой деятельности государства, предусмотренных нормами материального финансового права для участников, регулируемых общественных отношений. Иными словами они устанавливают порядок деятельности по образованию, распределению и использованию денежных фондов государства и требуют соблюдения, установленных действующим законодательством, процедурных правил в указанной деятельности. Например, это нормы, определяющие процедуру подготовки проекта государственного бюджета, открытия расчетных и иных счетов в учреждениях банков, проведения валютных и расчетных операций и т. п.

В отличие от других отраслей правовой системы нашей республики в финансовом праве, как правило, материальные и процессуальные нормы содержатся в единых источниках². При этом следует отметить, что в общем массиве нормативного материала процессуальные финансово-правовые нормы занимают незначительное место. Больше всех процессуальных норм содержится в бюджетном праве, которые регулируют вопросы подготовки, рассмотрения и принятия государственного бюджета, порядок составления и утверждения отчета о его исполнении и т. п.

¹ В литературе по финансовому праву в качестве критерия такой классификации в одних случаях рассматривается содержание финансово-правовой норм (Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2004. С. 91), а в других - особенности предмета финансово-правового регулирования (Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева – М.: Юрист, 2004. С. 90.).

² Например, в гражданском праве и уголовном праве материальные и процессуальные нормы содержатся в двух самостоятельных источниках: в Гражданском и Гражданско-процессуальном кодексах, в Уголовном и Уголовно-процессуальном кодексах.

Особую значимость имеет классификация финансово-правовых норм в зависимости от их конкретного юридического содержания. В ее основе лежит тот или иной вариант метода финансово-правового регулирования общественных отношений, общих для всех отраслей права: предписание, запрет и дозволение. Не случайно в некоторых источниках по финансовому праву в качестве критерия данной классификации называется *способ воздействия* на участников финансовых отношений¹. С этих позиций выделяются три вида финансово-правовых норм: *обязывающие, запрещающие и уполномочивающие*.

Обязывающие финансово-правовые нормы содержат юридически властные предписания на обязательное совершение определенных действий при наличии условий, предусмотренных в гипотезе данных норм. Например, при наличии налогооблагаемого дохода или имущества юридические и физические лица обязаны уплатить соответствующий налог; получатели бюджетных средств согласно Закону о бюджетной системе обязаны представить в соответствующие финансовые органы заявки на получение бюджетных ассигнований на следующий финансовый год и т.п.

Запрещающие финансово-правовые нормы предусматривают запрет на совершение тех или иных действий в условиях, определяемых данной нормой. Запреты могут носить прямой и опосредствованный характер. Примером прямого запрета может служить норма п. 2 постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан от 19 августа 2000 г. N 326 «О мерах по упорядочению выплаты заработной платы на предприятиях с иностранными инвестициями», которая сформулирована следующим образом: «Запретить выплату заработной платы работникам предприятий в натуральной форме подакцизными товарами. Установить, что выплата хозяйствующими субъектами заработной платы подакцизными товарами рассматривается, как уклонение от уплаты налогов и руководители этих хозяйствующих субъектов привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством».

Уполномочивающие нормы финансового права предусматривают возможность действовать участникам общественных отношений в сфере финансовой деятельности государства в рамках юридически властных предписаний данной нормы по своему усмотрению, т.е. здесь отсутствуют прямые предписания, равно как и запреты. Однако норма финансового права создает определенный правовой режим, в рамках которого участники финансовых отношений могут совершать определенные действия не произвольно, а подчиняясь указанному режиму. Это означает, что возможность действовать самостоятельно ограничена общим правилом, которое установлено той или иной финансово-правовой нормой. Например, все юридические лица независимо от форм собственности, обязаны осуществлять расчеты в безналичном порядке. При этом вопрос о

¹ См., напр.: Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2003. С. 61; Тедеев А.А., Парыгина В.А. Финансовое право: Учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2004. С. 44.

применении конкретной формы таких расчетов, предусмотренных законодательством, решается самими хозяйствующими субъектами. Однако не допускается выход за пределы строго установленного правового режима или общего правила: расчеты разрешается производить только в тех формах, которые предусмотрены в законодательстве.

3. Действие финансово-правовых норм в пространстве, во времени и по кругу лиц.

Финансово-правовые нормы имеют определенные пространственные и временные границы, а также могут иметь силу в отношении различного круга лиц.

Действие финансово-правовых норм *в пространстве* означает, что правила, содержащиеся в них, имеют юридическую силу и подлежат обязательному исполнению на всей территории Республики Узбекистан или на территории отдельной административно-территориальной единицы (Республики Каракалпакстан, области, района, города).

На территории государства в целом действуют нормы, содержащиеся в нормативно-правовых актах, принятых центральными органами представительной и исполнительной власти: Олий Мажлисом, Президентом, Кабинетом Министров Республики Узбекистан. К ним относятся законы, постановления Олий Мажлиса, постановления, указы и распоряжения Президента, постановления и распоряжения Кабинета Министров, в которых содержатся финансово-правовые нормы.

Финансово-правовые нормы, содержащиеся в нормативно-правовых актах органов государственной власти на местах (решения Кенгашей народных депутатов и хокимов) распространяют свое действие и являются обязательными для исполнения только на территории соответствующей административно-территориальной единицы.

В некоторых случаях финансово-правовые нормы могут действовать в межгосударственном масштабе. Это имеет место, когда эти нормы имеют юридическую силу на территории нескольких государств в соответствии с двухсторонними соглашениями, например, по избежанию двойного налогообложения. Расширение подобной практики стало закономерным для взаимоотношений Республики Узбекистан со многими странами ближнего и дальнего зарубежья.

Во времени финансово-правовые нормы, как правило, не ограничены определенными сроками действия. Это означает, что они имеют юридическую силу до их официального изменения либо отмены. Такие нормы содержат законы, указы и постановления Президента, постановления Правительства, а также многие нормативно-правовые акты финансово-кредитных органов, осуществляющих финансовую деятельность государства. Однако в отдельных случаях возможно установление временного срока действия финансово-правовой нормы. К финансово-правовым нормам временного действия чаще всего относятся, например,

предписания, содержащиеся в ежегодно принимаемых постановлениях Президента Республики Узбекистан о параметрах Государственного бюджета страны на соответствующий финансовый год, которые действуют в пределах этого года.

Действие финансово-правовых норм *по кругу лиц* связано с распространением устанавливаемых ими правил на физических и юридических лиц. При этом следует отметить, что данные нормы распространяют свое действие на иностранные юридические лица, а также на иностранных граждан и лиц без гражданства. Такие нормы содержит Налоговый кодекс, Закон о валютном регулировании и некоторые другие акты финансового законодательства.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение понятию финансово-правовой нормы.
2. Какие особенности характерны для финансово-правовых норм?
3. В чем проявляется императивность финансово-правовых норм?
4. Каково содержание материальных финансово-правовых норм?
5. Что понимается под процессуальными финансово-правовыми нормами и в чем их особенности?
6. Назовите элементы логической структуры финансово-правовой нормы и проанализируйте каждый из них на примере конкретной нормы.
7. Как действуют финансово-правовые нормы в пространстве, во времени и по кругу лиц?

Глава 5. Финансово-правовые отношения

1. Понятие финансово-правовых отношений и их особенности

Финансово-правовое отношение представляет собой определенную разновидность правовых отношений. В связи с этим для него характерно все то общее, что свойственно любому правоотношению. Как известно, правоотношение является результатом регулирующего воздействия на данное общественное отношение правовой нормы, придающего ему юридическую форму. Поэтому в правоотношениях стороны становятся носителями взаимных юридических обязанностей и прав, а их связь приобретает юридический характер и охраняется принудительной силой государства, в отличие от общественных отношений, не урегулированных нормами права, в которых стороны могут действовать полностью по своему усмотрению, например, в отношениях, связанных с нормами морали.

Вместе с тем финансово-правовые отношения имеют и некоторые особенности, которые позволяют отграничить их от других видов правоотношений. Эти особенности обусловлены такими факторами, как сфера их возникновения (финансовая деятельность государства), специфика финансово-правового регулирования (императивность и односторонность волеизъявления органа, осуществляющего финансовую деятельность государства), объект правового регулирования и др.

В специальной литературе по финансовому праву выделяются различные особенности финансово-правовых отношений. Однако основные особенности данных отношений, на которые справедливо указывают большинство авторов с учетом специфики предмета и метода финансового права, состоят в следующем.

Во-первых, финансово-правовые отношения возникают исключительно в процессе планомерного образования, распределения и использования государственных денежных фондов. Следовательно, определяющая черта финансово-правовых отношений состоит в том, что они складываются преимущественно в особой сфере государственной и общественной жизни, а именно в сфере финансовой деятельности государства.

Во-вторых, финансово-правовые отношения в большинстве своем являются разновидностью имущественных отношений, поскольку объектом этих отношений выступают денежные средства. Так, денежные отношения возникают в связи с образованием и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. Финансово-правовые отношения всегда возникают (в конечном счете) по поводу денежных средств.

В-третьих, одной из сторон финансово-правовых отношений всегда выступает государство или его уполномоченный орган. Данная особенность финансово-правовых отношений объясняется тем, что финансовая

деятельность, являющаяся основным объектом финансово-правового регулирования, прямо и непосредственно выражают волю и интересы государства. Именно государство в интересах всего общества создает и распоряжается централизованными фондами денежных средств, организует финансирование экономики и социальной сферы.

Финансовая деятельность, как уже отмечалось, осуществляется как органами, представительной (законодательной), так и исполнительной власти, которые являются носителями соответствующих полномочий государственно-властного характера. Поэтому финансово-правовые отношения возникают только при условии обязательного участия в них соответствующего субъекта, представляющего публично-правовой интерес. Отсюда, как прямое следствие - властный характер этих отношений.

В связи с тем, что финансово-правовые отношения невозможны без государственно-властного характера и неразрывно связаны с имущественными (денежными) отношениями, в научной и учебной литературе по финансовому праву они определяются как *властно-имущественные отношения*¹.

Для выделения финансово-правового отношения в самостоятельный вид правоотношения необходимо иметь в совокупности все отмеченные особенности вместе. Отсутствие хотя бы одной из указанных особенностей, говорит о том, что в данном случае речь может идти о других видах правоотношений. Например, имущественный (денежный) характер могут носить общественные отношения, регулируемые нормами других отраслей права и, в частности гражданского права (договор займа, кредитный договор). Однако, здесь отсутствуют другие особенности, характерные только финансово-правовым отношениям. Гражданско-правовые отношения, с одной стороны, не связаны с финансовой деятельностью государства, а с другой, - субъекты этих отношений обладают равными правами и строят свои взаимоотношения на основе соглашения (договора), т.е. в них отсутствует властный характер.

Четкое разграничение финансово-правовых отношений от иных видов правоотношений имеет большое практическое значение для правильного применения норм финансового права в сфере финансовой деятельности государства.

Вышеизложенные исходные позиции дают основания определить ***финансово-правовое отношение*** как *урегулированное финансово-правовой нормой общественное отношение, возникающее в сфере финансовой деятельности государства, обладающее властно-имущественным характером, участники которого являются носителями юридических*

¹ См., например Финансовое право: Учебник / Под ред. проф. О.Н. Горбуновой. – М.: Юристъ, 1996. С. 43. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. С. 68; Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева – М.: Юристъ, 2004. С. 124.

обязанностей и прав, установленных и гарантированных финансово-правовой нормой.

2. Возникновение, изменение и прекращение финансово-правовых отношений

Финансово-правовые отношения (равно как и всякие правоотношения) возникают, изменяются и прекращаются при наличии условий, предусмотренных нормами финансового права. В качестве таких условий выступают *юридические факты*, т. е. обстоятельства, с которыми данная норма связывает возникновение, изменение и прекращение правоотношения между его субъектами. Юридическими фактами выступают, как правило, *действия*, а в отдельных случаях *события*.

Действия представляют такие факты, которые являются результатом активного волеизъявления субъектов финансового права. По характеру и юридическим последствиям различают *правомерные и неправомерные действия*.

Правомерные действия всегда соответствуют требованиям финансово-правовых норм. Они в свою очередь согласно общей теории права могут быть подразделены на: 1) действия, совершаемые с намерением породить юридические последствия, называемые *юридическими актами* и 2) действия, приводящие к юридическим последствиям независимо от намерений лица, называемые *юридическими поступками*¹.

Основными видами правомерных действий в финансовом праве являются *юридические акты*. При этом акты выполняют такую роль только тогда, когда они не нормативны, а индивидуальны, т. е. касаются конкретных лиц. Связано это с тем, что нормативные акты и, соответственно нормы права, сами по себе не являются основаниями возникновения, изменения и прекращения правоотношений, а являются только намерением породить определенные юридические последствия. Поэтому в системе правомерных действий для сферы финансовой деятельности государства наиболее характерны такие юридические факты, как правовые акты индивидуального регулирования, которые относятся к конкретному адресату и вопросу. Примером таких актов, которые выступают в качестве юридических фактов возникновения, изменения и прекращения финансово-правовых отношений, могут быть решения соответствующих государственных органов о предоставлении бюджетных ссуд юридическим лицам резидентам и иностранным государствам, а также государственным целевым фондам (ст. 12 Закона о бюджетной системе).

Как указывалось, к числу правомерных действий, с которыми связываются возникновение, изменение и прекращение финансово-правовых отношений относятся и *юридические поступки*, порождающие правовые последствия независимо от намерений лица. Примером таких

¹ См., например, Теория государства и права. Курс лекций. Т. 2. МГУ, 1995. С. 103-104.

действий является приобретение в собственность юридическим или физическим лицом налогооблагаемого имущества, а также физическим лицом земельного участка, в порядке установленном законодательством. Эти действия, являясь по своему основному содержанию гражданскими правоотношениями, с точки зрения финансового права представляют собой юридические *действия-поступки*, порождающие соответствующие финансовые правоотношения, например, налоговые правоотношения.

Неправомерные действия не соответствуют требованиям норм финансового права, нарушают их. Это, прежде всего, правонарушения (деликты), которые влекут за собой возникновение финансово-правовых отношений, связанных с применением к виновному соответствующих мер юридической ответственности, предусмотренных нормой финансового права. Например, занятие видами деятельности без лицензии и иных разрешительных документов влечет наложение штрафа (Статья 117 Налогового кодекса).

Неправомерными могут быть и бездействия, также влекущие возникновение конкретных финансово-правовых отношений. К примеру, непредставление или несвоевременное представление налоговой отчетности является основанием для применения финансовой санкции в виде наложения штрафа на правонарушителя.

События, как основания возникновения, изменения и прекращения финансово-правовых отношений – это явления, происходящие независимо от воли людей (возраст ребенка, смерть, стихийное бедствие и др.). Например, одинокие матери, имеющие двух и более детей до шестнадцати лет имеют право на получение льготы по налогу на доходы физических лиц в виде освобождения от уплаты данного налога частично, в четырехкратном размере минимальной заработной платы за каждый полный месяц, в котором получены эти доходы (ст.180 Налогового кодекса).

В литературе по финансовому праву существует мнение, согласно которому к юридическим фактам-событиям, порождающим финансовые правоотношения, должны быть отнесены и сроки¹. Представляется, что данное утверждение не вполне согласуется с реальными обстоятельствами. Дело в том, что сроки, хотя и играют в финансовом праве как юридические факты довольно существенную роль, они, в конечном счете, обусловлены не объективными, а субъективными факторами. Иными словами сроки в финансовом праве зависят от воли людей и, в частности, от воли законодателя, который всегда носит субъективный характер.

3. Виды финансово-правовых отношений

В литературе по финансовому праву многочисленные и разнообразные по своему содержанию, структуре, а также характеру финансово-правовые отношения классифицируются в соответствии с

¹ См.: Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть: Учебник. – М.: Юристъ, 2000. С. 157.

критериями, выработанными общей теорией права и наукой финансового права. Вместе с тем, необходимо сразу же отметить, что в учебниках по финансовому праву, изданных в период существования союзного государства, вопросам классификации финансово-правовых норм не уделялось должного внимания¹, или же они вообще не рассматривались². И это притом, что «Классификация помогает научному осмыслению всего массива отношений, охватываемых той или иной отраслью права. Она обеспечивает логическую стройность научного мышления»³.

Наиболее распространенной является классификация финансово-правовых отношений в зависимости: 1) *от структуры финансовой системы государства* и 2) *от объекта правового регулирования или характера финансово-правовых норм*.

В первом случае выделяются финансово-правовые отношения, связанные с функционированием соответствующего звена финансовой системы: *бюджетные, налоговые, по организации государственного кредита, страхования, денежного обращения и расчетов, валютного регулирования* и т. д., которые в своей основе совпадают с соответствующими финансово-правовыми институтами. Поэтому вполне справедливо, что иногда критерием выделения отдельных видов финансово-правовых отношений по данной классификации называют финансово-правовые институты.

По второй классификации финансово-правовые отношения традиционно принято подразделять на *материальные и процессуальные правоотношения*.

Материальные финансово-правовые отношения являются средством реализации прав и обязанностей субъектов финансового права, закрепленных в материальных финансово-правовых нормах. Эти правоотношения могут осуществляться как через организационно-властные полномочия, так и через имущественные права и обязанности, связанные с передачей предусмотренных финансовыми планами денежных средств, выраженных в конкретном размере, в распоряжение определенных участников финансовых правоотношений и пользование ими по назначению.

Материальными по своему содержанию являются, например, финансово-правовые отношения, которые возникают между Кабинетом Министров Республики Узбекистан и органами государственной власти и управления Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента в связи с выделением соответствующим административно-территориальным единицам бюджетных субвенций из республиканского бюджета в конкретных размерах, которые должны использоваться строго по целевому назначению.

¹ См., например, Советское финансовое право. Под ред. Е.А. Ровинского. 3-е изд. М.: Юрид. лит., 1978. С. 44; Советское финансовое право: Учебник. - М.: Юрид. лит., 1987. С. 76.

² Советское финансовое право. - М.: Юрид. лит., 1974.

³ См.: Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть: Учебник. - М.: Юристъ, 2000. С. 139.

Процессуальные финансово-правовые отношения возникают по поводу установления форм и методов образования денежных фондов государства, порядка их распределения, форм и методов контроля за их использованием. Эти правоотношения преимущественно носят государственно-властный характер, который проявляется в строгом определении и регламентации субъективных процессуальных прав и обязанностей сторон данных правоотношений. К процессуальным финансово-правовым отношениям относятся правоотношения, возникающие в сфере бюджетного процесса, налогового производства и др. Наиболее существенными особенностями данных правоотношений являются использование установленных форм и видов актов государственных органов, соблюдение определенной последовательности и сроков при совершении тех или иных действий.

Финансово-правовые правоотношения могут классифицироваться в зависимости *от характера юридической связи между сторонами этих правоотношений*, как это имеет место, например, в административном праве. По данному признаку финансово-правовые правоотношения могут быть *вертикальными и горизонтальными*.

Для сферы финансовой деятельности государства наиболее характерны *вертикальные* отношения, суть которых заключается в том, что у одной стороны имеются властные полномочия, а у другой – их нет. Следовательно, отсутствует юридическое равенство сторон в данных правоотношениях, характерное, например, для гражданско-правовых отношений.

В подавляющем большинстве финансово-правовые отношения являются вертикальными, в которых проявляется присущая финансовой деятельности государства властный характер и связанная с этим юридическая зависимость одной стороны правоотношения от другой. Для них характерна такая черта, как субординация, т.е. подчинение. Например, такой характер носят правоотношения между нижестоящими и вышестоящими финансовыми органами (Министерство финансов – финансовые управления и отделы областей и города Ташкента).

Вертикальными могут быть и финансово-правовые отношения, складывающиеся между организационно не соподчиненными органами, занимающими одинаковое правовое положение. Например, Министерство финансов в пределах своих полномочий издает многочисленные нормативно-правовые акты (инструкции, правила, положения), обязательные для исполнения всеми другими министерствами и ведомствами, ему не подчиненных. Налицо, следовательно, вертикальный характер финансово-правовых отношений

Таким образом, вертикальные финансово-правовые отношения могут возникать как между организационно соподчиненными, так и организационно не соподчиненными субъектами финансового права. Основным признаком и тех и других, а значит, всех вертикальных финансово-правовых отношений является то, что у одной стороны налицо

полномочие по совершению в адрес другой стороны юридически властных действий.

Горизонтальные финансово-правовые отношения не столь распространены в сфере финансовой деятельности государства, как вертикальные. Они могут иметь место в тех случаях, когда стороны фактически и юридически равны, т.е. отсутствует повеление одной стороны, обязательное для другой. Так на стадии согласования, предшествующей изданию односторонне юридически властного акта стороны равноправны. Очень часто такого рода отношения возникают между Министерством финансов и Государственным налоговым комитетом при подготовке и утверждении нормативно-правовых актов по вопросам налогообложения, в частности инструкций по исчислению и уплате в бюджет тех или иных налогов, установленных действующим законодательством.

Горизонтальный характер носят и некоторые отношения, которые складываются между государственным органом, осуществляющим финансовую деятельность и хозяйствующим субъектом в случаях, например, его обращения с заявлением, о предоставлении налогового кредита. На стадии согласования условий договора о налоговом кредите стороны данного правоотношения равноправны.

Однако горизонтальность обнаруживается только до того момента, когда уполномоченный орган выносит односторонне юридически властное решение о предоставлении налогового кредита. Затем горизонтальность перерастает в вертикальность. Следовательно, горизонтальные финансово-правовые отношения чаще всего возникают в качестве определенной предпосылки вертикальных отношений.

В учебной литературе по финансовому праву имеются и другие классификации финансово-правовых отношений. В частности, исходя из основных функций права, выделяются регулятивные и охранительные, по структуре их юридического содержания – простые и сложные, по форме их проявления - двусторонние и многосторонние.

4. Понятие и система субъектов финансового права

Требования норм финансового права реализуются через многообразные финансово-правовые отношения, существование которых невозможно без соответствующих субъектов (или участников) этих отношений. Для возникновения любого финансово-правового отношения требуется наличие, по крайней мере, двух лиц, причем потенциально способных стать их субъектами (или участниками). В качестве таких лиц выступают *субъекты финансового права*, обладающие в силу действия финансово-правовых норм установленной и охраняемой государством *возможностью* приобретать финансово-правовые обязанности и права и нести юридическую ответственность за практическую их реализацию.

Соответственно *каждый, кто нормами финансового права наделен обязанностями и правами в сфере финансовой деятельности государства рассматривается в качестве субъекта финансового права или иными словами это носители таких обязанностей и прав.*

Юридические права и обязанности принадлежат субъектам финансового права независимо от их участия в конкретных правоотношениях. Поэтому характерным для них свойством является возможность быть участником конкретных финансово-правовых отношений, но не само это участие. Субъекты финансового права могут быть субъектами финансово-правовых отношений, *т.е. реальными их участниками* при соблюдении установленных финансово-правовыми нормами определенных условий. В связи с этим закономерен вопрос о соотношении понятий «*субъект финансового права*» и «*субъект финансово-правовых отношений*». На первый взгляд они представляются однопорядковыми понятиями, т.к. перечень и тех и других один и тот же. Если же не принимать во внимание данное обстоятельство, а исходить из того, что многие носители финансовых прав и обязанностей по различным причинам могут не реализовать свои потенциальные возможности в конкретных финансово-правовых отношениях¹, то естественно, что они не становятся субъектами этих отношений, оставаясь при этом субъектом финансового права. Субъект финансового права сохраняет свои качества и при вступлении в конкретные финансово-правовые отношения, когда приобретает новый статус - субъекта (участника) данных отношений. Следовательно, понятие «*субъект финансового права*» более широкое, чем понятие «*субъект финансово-правовых отношений*».

Субъекты финансового права становятся субъектами финансовых правоотношений при условии, если они обладают *финансовой правоспособностью* - способностью иметь финансовые права и обязанности, предусмотренные в законе. Однако этого недостаточно, чтобы субъекты финансового права могли участвовать в конкретных финансово-правовых отношениях и стать субъектами данных правоотношений. Для этого требуется наличие еще одного условия, а именно *финансовой дееспособности* субъектов финансового права - способности самостоятельно, приобретать и реализовывать финансовые права и обязанности и нести ответственность за неправомерные действия. Таким образом, для того, чтобы субъект финансового права имел возможность быть участником конкретного финансового правоотношения он должен обладать *финансовой правосубъектностью*, т.е. совокупностью право- и дееспособности.

На практике довольно часто не представляется возможности четко разграничить финансовую право- и дееспособность, поскольку во многих случаях они являются элементами единого финансово-правового статуса.

¹ Например, это может быть связано с действием уполномочивающих финансово-правовых норм, когда субъект финансового права самостоятельно решает вступать или не вступать в те или иные финансово-правовые отношения.

Например, это касается органов, осуществляющих финансовую деятельность государства, для которых право- и дееспособность наступают одновременно, а именно с момента образования и юридического закрепления их компетенции. В компетенции выражается их финансовая правоспособность. В ней одновременно определяются и полномочия данных органов по участию в финансовых правоотношениях, т.е. их дееспособность.

В отдельных случаях можно наблюдать и очень четкую грань между право- и дееспособностью, что характерно в частности для финансово-правового статуса физических лиц как субъектов финансового права и участников финансово-правовых отношений. Так, если их финансовая правоспособность возникает с момента рождения, то дееспособность - по достижении определенного возраста.

В финансовом праве традиционно выделяются три основные группы субъектов финансового права: а) *общественно-территориальные образования*; б) *коллективные субъекты*; в) *индивидуальные субъекты*.

К общественно-территориальным образованиям, как субъектам финансового права относятся Республика Узбекистан в целом и его административно-территориальные единицы - Республика Каракалпакстан, области, районы, города. В такой роли они являются носителями финансовой правоспособности. Однако в конкретных финансово-правовых отношениях они непосредственно не участвуют. Финансовая дееспособность приходится на долю представляющих их органов законодательной и исполнительной власти в отличие от иных субъектов финансового права, в частности граждан, сочетающих в себе оба эти юридические качества.

Государство в целом и указанные административно-территориальные единицы выступают в качестве субъектов финансового права чаще всего при реализации компетенции в сфере бюджетных правоотношений, закрепленной в Конституции Республики Узбекистан, законах о бюджетной системе и о государственной власти на местах. Так, именно за этими субъектами закреплено право на государственный и местный бюджет (ст. 100,122 Конституции) и в связи, с чем они обладают целым комплексом полномочий по получению соответствующих бюджетных доходов, их распределению и использованию для экономического и социального развития того или иного общественно-территориального образования.

Рассматриваемые общественно-территориального образования выступают субъектами финансового права и в ряде других правоотношениях. Например, в отношениях, связанных с формированием и использованием государственных целевых фондов (Республиканского дорожного фонда, Фонда содействия занятости населения и др.), а также валютных фондов и т.п.

В отдельных правоотношениях субъектом финансового права может выступать только само государство, что чаще всего имеет место при реализации Республикой Узбекистан ее суверенных прав в сфере

финансовой деятельности. Например, Республика Узбекистан имеет право на собственную финансовую и денежно-кредитную систему (ст. 122 Конституции), на установление налогов, принятие государственного бюджета (п.п. 8-9 ст. 78 Конституции). Республика Узбекистан в целом должна признаваться субъектом финансового права и в отношении ее полномочий по законодательному регулированию таможенного и валютного дела, установлению единой налоговой и банковской систем (ст. 123 –124, п. 7 ст. 78 Конституции).

Субъектами финансового права могут быть и сами административно-территориальные единицы (Республика Каракалпакстан, области, город Ташкент), наделенные соответствующими полномочиями в сфере финансовой деятельности государства.

Коллективными субъектами финансового права являются различного рода организованные и обособленные объединения людей, обладающие способностью приобретать соответствующий комплекс юридических обязанностей и прав в сфере финансовой деятельности государства и нести ответственность за их реализацию. В их числе различные *государственные органы и организации (предприятия, учреждения)*, имеющие, как правило, гражданско-правовой статус юридического лица.

Государственные органы относятся к субъектам финансового права, поскольку без их участия финансовые правоотношения практически возникнуть не могут. Следовательно, государственные органы относятся к числу обязательных участников финансовых правоотношений, что определяется государственно-властным характером финансовой деятельности и спецификой метода ее правового регулирования. В связи с тем, что финансовая деятельность протекает в виде осуществления государственной власти или государственного управления характерной особенностью круга рассматриваемых коллективных субъектов является наличие в нем органов и представительной и исполнительной власти.

Организации (предприятия, учреждения), как коллективные субъекты финансового права имеют, как правило, гражданско-правовой статус юридического лица. Во многих случаях такой статус организации является определяющим для признания ее субъектом финансового права. Например, по налоговому законодательству юридические обязанности и права по уплате всех установленных налогов, за исключением налога на доходы физических лиц возлагается именно на юридические лица.

В условиях развития рыночных отношений круг организаций - коллективных субъектов финансового права существенно расширился. Если в бывшем союзном государстве в качестве субъектов финансового права выступали только предприятия и организации, основанные на государственной и колхозно-кооперативной собственности, то в настоящее время появились многочисленные организации других форм собственности, в том числе и частные предприятия.

Коллективными субъектами финансового выступают также *учреждения*, создаваемые соответствующими государственными органами,

для осуществления социально-культурной, административно-политической и судебной деятельности. В такой роли они являются субъектами финансового права преимущественно в правоотношениях, связанных с правом получения и использования бюджетных ассигнований и участием в связи с этим в сметном процессе.

Индивидуальными субъектами финансового права являются граждане Республики Узбекистан, иностранные граждане и лица без гражданства, которые имеют равную финансовую правосубъектность и в связи с этим обозначаются в законодательстве как «*физические лица*». Эта категория субъектов финансового права главным образом выступает в отношении по уплате налогов и сборов. Так, физические лица являются плательщиками налога на доходы, земельного налога, налога на имущество, сбора на право розничной торговли отдельными видами товаров и оказание отдельных видов услуг и т.д.

В отличие от иных субъектов финансового права, право- и дееспособность которых наступает одновременно с момента их создания (общественно-территориальные образования) или государственной регистрации (коллективные субъекты), финансовая правоспособность физического лица возникает с момента рождения, а дееспособность с определенного возраста. В связи с тем, что субъектом финансового права может признаваться только такое лицо, которое обладает финансовой правосубъектностью, т.е. одновременно и правоспособностью и дееспособностью, то не все физические лица могут выступать в таком качестве. Если вопрос о финансовой правоспособности физического лица в законодательстве решен однозначно, то этого нельзя сказать о его дееспособности.

Финансовая (налоговая) дееспособность физического лица чаще всего является производной от гражданской и трудовой дееспособности. Так, согласно ст. 27 Гражданского кодекса несовершеннолетние в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет вправе самостоятельно, без согласия родителей, усыновителей и попечителей: 1) распоряжаться своими заработком, стипендией и иными доходами; 2) осуществлять права автора произведения науки, литературы или искусства, изобретения или иного охраняемого законом результата своей интеллектуальной деятельности; 3) в соответствии с законом вносить вклады в кредитные учреждения и распоряжаться ими. Эти лица самостоятельно несут имущественную ответственность по указанным сделкам. В соответствии со ст. 77 Трудового кодекса Республики Узбекистан¹ прием на работу допускается с шестнадцати лет. При этом письменного согласия одного из родителей или заменяющего его лица в данном случае не требуется.

Таким образом, фактическая налоговая дееспособность физических лиц по нормам гражданского права наступает в 14 лет, а по нормам трудового права - в 16 лет, поскольку с этого возраста они могут быть

¹ ВОР РУ, 1996, приложение к N 1. С последующими изменениями и дополнениями.

собственниками доходов и имущества, являющихся объектом соответствующих налоговых платежей.

Контрольные вопросы и задания

1. Что понимается под финансово-правовыми отношениями?
2. Какие особенности свойственны финансово-правовым отношениям?
3. Дайте характеристику основаниям возникновения, изменения и прекращения финансово-правовых отношений.
4. Как классифицируются финансово-правовые отношения?
5. Что понимается под субъектами финансового права?
6. Дайте характеристику общественно территориальным субъектам финансового права.
7. Назовите коллективные субъекты финансового права и основы их правосубъектности.
8. В чем проявляются особенности индивидуальных субъектов финансового права?

Глава 6. Финансовый контроль в Республике Узбекистан

1. Сущность и задачи финансового контроля

Финансовый контроль – особая функция финансов, целью которой является выявление отклонений от принятых стандартов законности и эффективности управления финансовыми ресурсами, а при наличии таких отклонений – своевременное принятие соответствующих корректирующих и превентивных мер. Обладая стоимостным характером, он, в отличие от других видов контроля, имеет место во всех сферах общественного воспроизводства и сопровождает весь процесс движения денежных фондов. Поэтому можно утверждать, что финансовый контроль является объективно необходимым слагаемым хозяйственного механизма при любом способе производства.

Объектом приложения финансового контроля являются, прежде всего, денежные отношения, возникающие при формировании и использовании финансовых ресурсов в материальном производстве и непроизводственной сфере во всех звеньях финансовой системы. Диапазон действия финансового контроля включает в себя также проверку целого комплекса хозяйственных отношений.

Сущность финансового контроля находит отражение в его задачах, одной из которых является «контроль за состоянием финансовых ресурсов, предполагающий проверку своевременности и полноты исполнения обязательств перед государственным бюджетом, операций по использованию централизованных и децентрализованных денежных фондов»¹.

К числу других задач финансового контроля в юридической литературе относят проверки правильности использования предприятиями, организациями находящихся в их распоряжении денежных средств (бюджетных, банковских ссуд и т.д.), а также соблюдения правил совершения финансовых операций, расчетов и хранения денежных средств организациями, предприятиями и учреждениями. В качестве еще одной задачи выделяются пресечение и предупреждение правонарушений в финансовой сфере². В случае их выявления применяются в установленном порядке меры воздействия к организациям, должностным лицам и гражданам, обеспечивается возмещение ущерба государству и хозяйствующим субъектам.

Проводимые в нашей стране рыночные преобразования требуют коренного изменения содержания организации и проведения проверок и выдвигают принципиально новые задачи перед финансовым контролем. Эти задачи обусловлены тем, что «поэтапный переход к рыночной экономике требует создания разветвленной инфраструктуры рынка»³, без

¹ Финансовое право: Учебник / Под ред. проф. О.Н. Горбуновой. - М.: Юристъ, 1996. С. 47.

² Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2004. С. 125.

³ Каримов И.А. Узбекистан свой путь обновления и прогресса. – Т.: Узбекистан, 1992. С. 52.

которых «не смогут в полную меру работать рыночные механизмы»¹. К числу элементов такой инфраструктуры относятся банковско-кредитная и налоговая системы, ценные бумаги и фондовая биржа, страховые и аудиторские службы и т.д.

В этих условиях важнейшей задачей финансового контроля становится повышение эффективности проверок за соблюдением всеми субъектами финансовых отношений банковского, налогового, валютного законодательства, законодательства о ценных бумагах, страховой и аудиторской деятельности. Весьма существенными задачами финансового контроля являются также нормализация платежного оборота, ликвидация негативных последствий неплатежей, дебиторской и кредиторской задолженности.

В результате реализации задач финансового контроля укрепляется *финансовая дисциплина*, выражающая одну из сторон принципа законности в финансовой деятельности. *Под финансовой дисциплиной* понимается *соблюдение установленных предписаний и порядка образования, распределения и использования денежных фондов государства и хозяйствующих субъектов*. Требования финансовой дисциплины распространяются на юридические и физические лица, а также на государственные органы. Таким образом, финансовый контроль обеспечивает интересы государства и способствует соблюдению прав и интересов конкретных физических лиц и хозяйствующих субъектов (например, контроль за соблюдением законодательства о предоставлении льгот по платежам в бюджет, за правильностью взимания налогов и т.д.).

Финансовый контроль выступает формой реализации контрольной функции финансов, т.е. присущего финансам качества служить средством контроля за производством, распределением и использованием совокупного общественного продукта и национального дохода. Иными словами, контрольная функция финансов является основой финансового контроля, содействующей сбалансированности между потребностью в финансах и наличием финансовых ресурсов. При этом необходимым условием функционирования финансового контроля является четкая правовая регламентация всех аспектов контрольной деятельности и, в частности определение ее границ, методов и форм осуществления, установления правового статуса контрольных органов, объема их прав и обязанностей.

С учетом вышеизложенных положений можно сказать, что ***финансовый контроль*** – это *урегулированная нормами права деятельность государственных и негосударственных органов, а также хозяйствующих субъектов по установлению законности и эффективности управления финансовыми ресурсами, обеспечению финансовой дисциплины и своевременному принятию мер по устранению выявленных нарушений и их предупреждению*.

¹ Каримов И.А. Узбекистан – собственная модель перехода на рыночные отношения. – Т.: Узбекистан, 1993. С. 46.

В юридической литературе существуют и другие дефиниции финансового контроля, которые подчеркивают отмеченные выше характерные черты правовой сущности финансового контроля¹. Однако эти дефиниции слишком объемны и потому сложны для восприятия, хотя они в принципе несут одинаковую смысловую нагрузку.

Финансовый контроль состоит из нескольких элементов, совокупность которых выражается в сложной целостной системе. Систему финансового контроля правомерно подразделить на следующие элементы или структурные уровни: *государственный контроль*; *аудиторский контроль* (его называют также независимым контролем); *внутренний контроль* (т. е. контроль, осуществляемый на уровне хозяйствующих субъектов, организаций и учреждений)².

2. Государственный финансовый контроль

Государственный финансовый контроль предназначен для реализации финансовой политики государства, создания условий для финансовой стабилизации. Во всех государствах в зависимости от специфики их устройства сложились свои системы финансового контроля. Тем не менее, организация и деятельность контрольно-ревизионных сетей в зарубежных странах, так или иначе, базируется на общих принципах, выраженных многолетним международным опытом. Например, осуществление любой крупной программы обязательно включает в себя подсистемы контроля.

Важнейшим звеном государственного финансового контроля во всех демократических странах принято считать орган контроля по линии законодательной власти. Как правило, во всех странах существуют специальные институты *парламентского контроля* за расходованием государственных средств. В США имеется Главное бюджетно-контрольное управление Конгресса, в России действует Счетная палата РФ. В Великобритании таким институтом является Национальное контрольно-ревизионное управление, в Канаде - Ведомство Генерального ревизора, во Франции это - Суд счетов, в Швеции - Национальное ревизионное бюро. В Австрии, ФРГ, Франции, Венгрии функционируют Счетные палаты при бундестаге и парламенте.

Кроме институтов парламентского контроля, в большинстве стран действует также система контроля по линии исполнительной власти или так

¹ См., например, Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: Учебное пособие. – М.: Новый юрист, 1998. С. 26-27. Финансовое право: Учебник / Под ред. проф. О.Н. Горбуновой. – М.: Юристь, 1996. С. 48.

² В литературе этот элемент финансового контроля чаще всего обозначается термином "внутрихозяйственный контроль". См., например, Финансовое право: Учебник / Под ред. проф. О.Н. Горбуновой. – М.: Юристь, 1996. С. 61; Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева – М.: Юристь, 2004. С. 159-160.

называемый *правительственный контроль*, а также органы финансового контроля при главе государства (*президентский контроль*).

Парламентские, президентские и правительственные контрольно-ревизионные системы в развитых государствах функционируют параллельно и в тесной связи между собой.

В Узбекистане государственный финансовый контроль осуществляют Президент, представительные органы (Олий Мажлис Республики Узбекистан, Кенгаши народных депутатов всех уровней), и соответствующие органы исполнительной власти. Согласно п.8 ст.78 Конституции нашей страны *Олий Мажлис Республики Узбекистан* принимает по представлению Кабинета Министров бюджет страны и осуществляет контроль за его исполнением. *Кенгаши народных депутатов* призваны контролировать целевое использование бюджетных ассигнований, выделяемых отдельным регионам, а также исполнение местных бюджетов. Кроме того, на органы представительной власти возложен контроль за использованием бюджетных средств в отдельных отраслях и сферах.

Большие полномочия по осуществлению финансового контроля предоставлены *Президенту Республики Узбекистан*, как главе государства. В соответствии с п.8 ст.93 Конституции Узбекистана Президент формирует аппарат исполнительной власти и в том числе органы, выполняющие функции государственного финансового контроля (Счетная палата, Министерство финансов, Государственный налоговый комитет и др.).

В системе государственного финансового контроля важная роль отводится *Счетной палате*¹. Указом Президента Республики Узбекистан от 4 апреля 2005 г. N УП-3592 «О совершенствовании организации деятельности Счетной палаты Республики Узбекистан» утверждено новое Положение об этом органе².

К числу основных задач Счетной палаты Республики Узбекистан относятся:

организация и обеспечение контроля за исполнением Государственного бюджета и расходованием государственных средств, как на республиканском, так и на местном уровне. Выявление резервов по сокращению государственных расходов. Проведение проверок в центре и на местах законного, целевого и эффективного использования бюджетных средств, реализацию мер по предотвращению нарушений и злоупотреблений в их использовании;

проведение глубокого анализа и оценки проводимой денежно-кредитной политики, принимаемых мер по укреплению национальной

¹ Образована Указом Президента Республики Узбекистан от 21 июня 2002 г. N УП-3093 // СЗ РУ, 2002 г., N 11-12, ст. 88.

² См: Приложение N 3 к Указу Президента Республики Узбекистан от 4 апреля 2005 г. N УП-3592 // СЗ РУ, 2005 г., N 14, ст. 101.

валюты, повышению ее покупательной способности, по оптимизации денежной массы и денежных агрегатов, резкому сокращению внебанковского оборота;

критическая оценка объемов и целесообразности внешних заимствований, жесткий контроль за эффективным и рациональным использованием средств получаемых иностранных кредитов и грантов, а также за своевременным обслуживанием внешних кредитов, полученных Правительством или под гарантию Правительства и др.

Для осуществления указанных задач Счетная палата наделена правом: запрашивать и получать в установленном порядке от государственных органов власти и управления, ведомств, предприятий и организаций, банков информацию и документацию по вопросам, входящим в ее компетенцию;

при необходимости организовывать проверки для реализации возложенных на нее задач и направлять по их результатам обязательные для исполнения указания;

выдавать соответствующее заключение по всем вопросам, подлежащим предварительному согласованию со Счетной палатой;

вносить предложения, по результатам контрольных мероприятий, с целью совершенствования законодательства, улучшения деятельности государственных органов, предприятий и организаций и т.д.

Важные функции по финансовому контролю выполняет *Кабинет Министров Республики Узбекистан*. В соответствии со ст. 7 Закона Республики Узбекистан от 29 августа 2003 г. «О Кабинете Министров Республики Узбекистан», он осуществляет контроль за деятельностью министерств, государственных комитетов, ведомств и других органов государственного управления. Кабинет Министров, определяет полномочия и порядок функционирования органов, осуществляющих государственный финансовый контроль.

При Кабинете Министров Республики Узбекистан действуют Республиканская комиссия по сокращению просроченной дебиторской и кредиторской задолженности и укреплению дисциплины платежей в бюджет¹, а также Республиканская комиссия по денежно-кредитной политике, которые наделены большими полномочиями в области государственного финансового контроля.

Республиканская комиссия по сокращению просроченной дебиторской и кредиторской задолженности и укреплению дисциплины платежей в бюджет призвана решать задачи: по обеспечению действенного контроля за строгим соблюдением всеми хозяйствующими субъектами и банковскими и финансовыми учреждениями норм действующего законодательства по вопросам платежной дисциплины и своевременности проведения расчетов, полнотой уплаты налогов и обязательных платежей;

¹ Создана в соответствии с постановлением Кабинета Министров от 9 февраля 2004 г. N 61 // СЗ РУ, 2004 г., N 6, ст. 72.

по осуществлению контроля за исполнением хозяйствующими субъектами указов Президента Республики Узбекистан и решений правительства по недопущению образования просроченной дебиторской задолженности, рациональному использованию оборотных средств, обеспечению сохранности и своевременному их пополнению и др.¹

Для решения указанных задач Комиссия имеет право заслушивать отчеты руководителей министерств, ведомств, банков, налоговых и финансовых органов, органов хозяйственного управления, предприятий, местных органов государственного управления по вопросам состояния дебиторской и кредиторской задолженности, налоговой и платежной дисциплины. Она также вправе организовывать проверки деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов, коммерческих банков, министерств и ведомств в порядке, установленном законодательством

На *Республиканскую комиссию по денежно-кредитной политике* возложено обеспечение разработки, и осуществление комплекса мер по усилению контроля за состоянием налично-денежного обращения и расчетов в народном хозяйстве республики, строгим соблюдением хозяйствующими субъектами порядка проведения валютных операций и целевым использованием кредитов, выделяемых на развитие приоритетных отраслей экономики Узбекистана.

В целях упорядочения проверок хозяйствующих субъектов, независимо от форм собственности, недопущения необоснованного вмешательства в их деятельность со стороны контролирующих органов Указом Президента Республики Узбекистан от 8 августа 1996 г. N УП-1503 «Об упорядочении проверок и совершенствовании координации деятельности контролирующих органов»² создан *Республиканский совет по координации деятельности контролирующих органов*.

Совет является центральным координирующим органом в сфере государственного контроля деятельности хозяйствующих субъектов. Решения Совета являются обязательными для всех органов, уполномоченных осуществлять государственный контроль в части проведения проверок деятельности хозяйствующих субъектов.

Состав Совета утверждается Президентом Республики Узбекистан. Совет осуществляет свою деятельность на основе Положения о Республиканском совете по координации деятельности контролирующих органов³.

¹ См: Приложение к Постановлению Кабинета Министров Республики Узбекистан от 14 апреля 2004 г. N 182 // СЗ РУ, 2004 г., N 15, ст. 178.

² ВОР РУ, 1996, N 8, ст. 102.

³ Приложение N 2 к Указу Президента Республики Узбекистан от 19 ноября 1998 г. N УП- 2114 «Об упорядочении организации проверок хозяйствующих субъектов // ВОР РУ, 1998, N 10-11, ст. 209. С изменениями согласно п.1 Приложения к Указу Президента Республики Узбекистан от 19 июня 2001 г. N УП-2886 // ВОР РУ, 2001, N 6, ст. 127.

В Республике Каракалпакстан, областях, городах и районах созданы соответствующие территориальные комиссии, состав которых утверждается Республиканским советом по согласованию с местными органами власти и управления.

Целью деятельности Совета являются упорядочение и координация проверок хозяйствующих субъектов, независимо от форм собственности, недопущение необоснованного вмешательства в их деятельность со стороны контролирующих органов.

Основными задачами Совета определены координация деятельности контролирующих органов по вопросам осуществления проверок деятельности хозяйствующих субъектов, сокращение общего числа проверок деятельности хозяйствующих субъектов, разработка координационных планов проверок и т.д.

Для выполнения этих задач Совет наделен правом запрашивать и получать от всех министерств и ведомств республики планы проведения проверок деятельности хозяйствующих субъектов на предстоящий период; запрашивать и получать информацию о фактически осуществленных проверках и их результатах за истекший период, отменять решения контролирующих органов о проведении внеплановых проверок при отсутствии достаточных оснований для их проведения.

Совет обязан строго соблюдать законодательство в области упорядочения контроля со стороны контролирующих органов, своевременно рассматривать заявления хозяйствующих субъектов на неправомерные действия со стороны контролирующих органов, принимать по ним решения, а также систематически информировать правительство о результатах проводимой работы.

Особое место в системе государственного финансового контроля занимают *Министерство финансов, Центральный банк, Государственный налоговый комитет Республики Узбекистан* и их нижестоящие органы. Содержание и цели контроля, осуществляемого учреждениями финансово-кредитной системы, определяются практическими потребностями в пределах установленной компетенции.

Многогранная контрольная деятельность финансовых органов осуществляется в процессе бюджетного планирования, рассмотрения проектов финансовых планов и смет, аккумуляции всех доходов бюджета, финансирования мероприятий, предусмотренных государственным бюджетом на соответствующий финансовый год.

Министерство финансов Республики Узбекистан призвано решать основные задачи и функции в части осуществления государственного финансового контроля связанные с контролем исполнения министерствами, ведомствами и предприятиями республиканского бюджета, формированием рынка ценных бумаг, эмиссией и движением ценных бумаг, координацией работы по формированию финансового рынка. Важной задачей является также проведение ревизии и проверок

финансово-хозяйственной деятельности предприятий, организаций и учреждений, финансируемых из республиканского и местных бюджетов.

Постановлением Правительства от 22 сентября 2000 г. N 365 «О совершенствовании аудиторской деятельности и повышении роли аудиторских проверок»¹ на Министерство финансов Республики Узбекистан возложена задача по осуществлению в аудиторских организациях проверки соблюдения лицензионных требований и условий, предусмотренных в лицензионном соглашении.

При Министерстве финансов функционирует *Главное контрольно-ревизионное управление*, которое осуществляет свою деятельность на основании Положения о Главном контрольно-ревизионном управлении Министерства финансов республики Узбекистан и его территориальных контрольно-ревизионных управлениях².

Основной задачей Главного контрольно-ревизионного управления и контрольно-ревизионных управлений в Республике Каракалпакстан, областях и г. Ташкенте является контроль за соблюдением бюджетной дисциплины на всех этапах бюджетного процесса.

В качестве других задач определены: контроль и мониторинг за деятельностью финансовых органов и коммерческих банков по соблюдению очередности расходов, сроков и полноты выплаты заработной платы работникам бюджетных учреждений, социальных пособий, стипендий, а также по выдаче бюджетным учреждениям наличных денежных средств на указанные цели; контроль за правильным и целевым расходованием государственных валютных средств и т. д.

Главное контрольно-ревизионное управление и его территориальные подразделения наделены правом: производить ревизии и проверки (мониторинг) деятельности территориальных финансовых органов по исполнению местных бюджетов, а бюджетных учреждений всех уровней по исполнению смет расходов и соблюдению бюджетной дисциплины; проверять в территориальных финансовых органах и бюджетных учреждениях всех уровней денежные и бухгалтерские документы, отчеты, сметы и другие документы, наличие материальных ценностей; вносить по материалам ревизий и проверок соответствующие предложения по устранению выявленных нарушений финансовой и бюджетной дисциплины, возмещению материального ущерба, привлечению к ответственности виновных лиц и др.

В осуществлении государственного финансового контроля важная роль принадлежит *налоговым органам*. Закон Республики Узбекистан от 29 августа 1997 г. «О государственной налоговой службе»³ определяет основы

¹ Собрание постановлений Правительства Республики Узбекистан, 2000, N 9, ст. 62. С последующими изменениями.

² См: Приложение N 2 к Постановлению Кабинета Министров Республики Узбекистан от 15 ноября 2002 г. N 393 // Собрание постановлений Правительства Республики Узбекистан, 2002, N 11, ст. 69.

³ ВОМ РУ, 1997 г., N 9, ст. 232; 1998 г., N 5-6, ст. 102; 1999 г., N 9, ст. 229; 2000 г., N 7-8, ст. 217; 2001 г., N 5, ст. 89, N 9-10, ст. 182; 2003, N 1, ст. 8; N 5, ст. 675; 2005, N 1, ст.18; ВпОМ РУ, 2005, N 5, ст. 151; N 9, ст. 312; N 12, ст. 415.

налогового контроля, права и обязанности налоговых органов по его осуществлению.

Налоговый контроль представляет собой единую систему учета субъектов и объектов налогообложения, а также контроля за соблюдением налогового законодательства. Он осуществляется органами государственной налоговой службы посредством учета субъектов и объектов, подлежащих налогообложению, налоговых проверок, опроса налогоплательщиков, других лиц и в иных формах, предусмотренных законодательством.

Основными задачами органов государственной налоговой службы являются: осуществление контроля за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов, а также обязательных платежей во внебюджетный Пенсионный фонд Республики Узбекистан; обеспечение необходимых условий соблюдения налогового законодательства, оказание помощи налогоплательщикам в выполнении налоговых обязательств выявление, предупреждение и пресечение налоговых правонарушений.

Органы государственной налоговой службы наделены правом производить у налогоплательщиков проверки (в том числе встречные у субъектов, связанных с налогоплательщиком) финансовых документов, связанных с исчислением и уплатой налогов и обязательных платежей во внебюджетный Пенсионный фонд Республики Узбекистан, а также документов, связанных с экспортно-импортными операциями. Они вправе получать необходимые объяснения, справки и сведения по вопросам, возникающим при проверках, а также приостанавливать операции юридических и физических лиц по расчетным и другим счетам в банках и иных финансово-кредитных организациях в случаях, предусмотренных законодательством.

Организацию налогового контроля, предусмотренного указанным законодательным актом, осуществляет *Государственный налоговый комитет* и его органы. В соответствии с Положением о Государственном налоговом комитете Республики Узбекистан ¹, он является центральным органом государственной налоговой службы по контролю в области обеспечения соблюдения налогового законодательства, защиты экономических интересов и имущественных прав государства.

Основной задачей Государственного налогового комитета в области финансового контроля является осуществление контроля за соблюдением налогоплательщиками налогового законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов, сборов и

¹ Утверждено постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 5 мая 2000 г. N180 // Собрание постановлений Правительства Республики Узбекистан, 2000, N 5, ст. 23. С последующими изменениями.

других обязательных платежей. Данный орган государственного финансового контроля имеет право: производить в соответствии с планом, утвержденным Республиканским советом по координации деятельности контролирующих органов, комплексные проверки с привлечением других контролирующих и надзорных органов финансово-хозяйственной деятельности хозяйствующих субъектов всех форм собственности; получать необходимые объяснения, справки и сведения по вопросам, возникающим при проверках и др.

Функции по государственному финансовому контролю выполняет и *банковская система*. Так, в соответствии с Законом Республики Узбекистан о Центральном банке, он осуществляет банковский надзор и регулирование деятельности банков с целью поддержания стабильности банковской системы, обеспечения защиты интересов вкладчиков и кредиторов.

Для реализации своих полномочий по осуществлению надзорных функций Центральный банк устанавливает обязательные для банков правила проведения банковских операций, ведения бухгалтерского учета и банковской статистической отчетности, составления годовых отчетов.

Проверки осуществляются полномочными представителями Центрального банка и аудиторами, определяемыми Центральным банком.

Отдельные функции государственного финансового контроля выполняют и другие органы. Это, в частности, касается *Центра по координации и контролю за функционированием рынка ценных бумаг при Госкомимуществе Республики Узбекистан*¹, на который возложен контроль за соблюдением законодательства о ценных бумагах всеми государственными органами и хозяйствующими субъектами.

3. Система аудиторского контроля

В Законе Республики Узбекистан об аудиторской деятельности от 26 мая 2000 г. (новая редакция)² под аудитом понимается предпринимательская деятельность аудиторских организаций по проведению аудиторских проверок и оказанию иных сопутствующих профессиональных услуг.

В мировой практике аудит не является новшеством и широко применяется во всех сферах деятельности. В Узбекистане появление независимого финансового контроля, обеспечивающего потребности пользователей финансовой информации экономических субъектов в виде подтверждения ее достоверности является сравнительно новым институтом. Вместе с тем, в нашей стране аудит получил довольно широкое

¹ Создан Указом Президента Республики Узбекистан от 26 марта 1996 г. N УП-1414 // ВОМ РУ, 1996, N 3, ст. 30.

² ВОМ РУ, 2000, N 5-6, ст. 149; 2003, N 1, ст. 8; ВпОМ РУ, 2006, N 4, ст.154.

распространение. Сейчас с полным правом можно утверждать, что аудит в Узбекистане состоялся и получает все большее развитие. Создана законодательная и иная нормативная база аудита с учетом международных образцов, совершенствуются методы его осуществления. В настоящее время в Узбекистане стандартизирована деятельность по оказанию услуг, сопутствующих непосредственно аудиту (анализ финансово-хозяйственной деятельности, постановка бухгалтерского учета, оценка инвестиционных проектов, информационное обслуживание и др.). Подтверждение достоверности финансовой отчетности и консультационная деятельность аудиторских фирм и аудиторов, работающих самостоятельно в качестве индивидуальных предпринимателей, углубляет и расширяет финансовый контроль в негосударственном секторе. Так, к примеру, заверенная независимыми аудиторами финансовая отчетность является источником информации для принятия решений пользователями (инвесторами, кредиторами и т.д.) по различным операциям, связанным, например, с выдачей кредитов, вложением инвестиций, листингом ценных бумаг на фондовых биржах и пр.

Консультационная же деятельность аудиторов помогает оптимизировать финансовый механизм организаций, систему контроля финансовых потоков, организацию и ведение бухгалтерского учета, налоговые базы и т.д. Аудиторы оказывают эти услуги в целях усиления контроля за деятельностью организаций негосударственного сектора, как со стороны государства, так и со стороны пользователей финансовой информации.

Аудит может быть **обязательным и инициативным**. Если *инициативная* проверка проводится по решению экономического субъекта, то осуществление *обязательного аудита* не зависит от его воли и желания и проводится в обязательном порядке в случаях, прямо установленных законодательством. Обязательной аудиторской проверке ежегодно подлежат: акционерные общества; банки и иные кредитные организации; страховые организации; инвестиционные и иные фонды, аккумулирующие средства юридических и физических лиц, и их управляющие компании, а также другие субъекты, определенные законодательством.

Заказчиком обязательной аудиторской проверки выступает хозяйствующий субъект. Выбор аудиторской организации согласуется с собственником, общим собранием участников (акционеров) хозяйствующего субъекта. Уклонение от проведения обязательной аудиторской проверки влечет взыскание штрафа с хозяйствующего субъекта в размере от ста до пятисоткратного размера минимальной заработной платы, а также привлечение его руководителя к ответственности, установленной законодательством. Уплата штрафа не освобождает хозяйствующий субъект от проведения обязательной аудиторской проверки.

Основополагающий принцип аудита - его независимость, под которой следует понимать, главным образом, свободу от влияния с чьей бы то ни

было стороны в выражении своего профессионального мнения о финансовой отчетности проверяемого субъекта. Вместе с тем, с учетом того, что результаты аудиторской проверки являются основой множества экономических решений, аудит достаточно жестко регулируется во всех странах.

В некоторых из них (например, во Франции) в этот процесс вмешивается государство, устанавливая нормы и нормативы аудита, осуществляя регистрацию аудиторов и аудиторских фирм и контроль за их деятельностью. Аналогичное положение сложилось и в Узбекистане, где государство активно осуществляет регулирование аудиторской деятельности. Оно определяет обязательность аудита, выделяя значимые предприятия, финансовые затруднения которых могут существенно повлиять на экономику, устанавливает требования к аудиторам (образование, квалификацию, порядок сдачи экзаменов, ответственность и др.). Организация государственного регулирования аудита осуществляется посредством законодательных и иных нормативных актов, оставляя при этом значительные возможности саморегулирования аудита со стороны общественных организаций аудиторов.

В целях реализации Закона Республики Узбекистан об аудиторской деятельности, повышения роли и статуса аудиторских проверок, обеспечения учета аудиторских заключений налоговыми и другими контролирующими органами за последнее время внесены серьезные изменения в порядок осуществления аудиторской деятельности¹.

Аудиторская деятельность, за исключением профессиональных услуг аудиторских организаций, по новому законодательству может осуществляться только при наличии специального разрешения (лицензии) на осуществление аудиторской деятельности. Лицензирование аудиторской деятельности проводится в соответствии с *Положением о порядке выдачи лицензий аудиторским организациям на осуществление аудиторской деятельности*².

Лицензирование аудиторской деятельности осуществляет Министерство финансов Республики Узбекистан (лицензирующий орган). Решение о выдаче, отказе в выдаче лицензии, продлении срока, прекращении, аннулировании, приостановлении или возобновлении действия лицензии на осуществление аудиторской деятельности оформляется приказом Министра финансов Республики Узбекистан.

Лицензия на осуществление аудиторской деятельности выдается сроком на пять лет, начиная со дня ее выдачи. Лицензия может быть

¹ См.: Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 22 сентября 2000 г. N 365 «О совершенствовании аудиторской деятельности и повышении роли аудиторских проверок» // Собрание постановлений Правительства Республики Узбекистан (СПП РУ), 2000, N 9, ст. 62. С последующими изменениями.

² См.: Приложение N 3 к Постановлению Кабинета Министров от 22 сентября 2000 г. N 365 «О совершенствовании аудиторской деятельности и повышении роли аудиторских проверок» // СПП РУ, 2000, N 9, ст. 62. С последующими изменениями.

выдана на срок менее пяти лет только по заявлению аудиторской организации.

Лицензирующий орган вправе отказать аудиторской организации в выдаче лицензии по причинам представления аудиторской организацией ненадлежащим образом оформленных документов, наличия в документах недостоверных или искаженных данных, а также несоответствия аудиторской организации лицензионным требованиям и условиям. Отказ в выдаче лицензии по иным основаниям, в том числе по мотивам нецелесообразности, не допускается.

Решение об отказе в выдаче лицензии должно быть мотивированным и направлено аудиторской организации в письменной форме с указанием причин отказа. Такое решение может быть обжаловано аудиторской организацией в установленном порядке в суд.

4. Система внутреннего финансового контроля

Система внутреннего финансового контроля является неотъемлемым элементом повседневной деятельности конкретных хозяйствующих субъектов, а также бюджетных организаций и учреждений, осуществляемых их руководителями и функциональными структурами. Однако в литературе по финансовому праву суть этой системы в основном сводят к проверке «производственной и хозяйственной деятельности предприятий в целом, отдельных его структурных подразделений, осуществляемую бухгалтерией, финансовым отделом и некоторыми экономическими службами самого хозяйствующего субъекта»¹ и обозначают ее термином «внутрихозяйственный контроль». Таким образом, из системы внутреннего финансового контроля исключается очень важное ее звено, а именно проверка финансовой деятельности, осуществляемая соответствующими службами бюджетных учреждений, которые по своему правовому статусу не относятся к хозяйствующим субъектам.

Внутрихозяйственный контроль играет важную роль в деле сохранения и эффективного использования разнообразных ресурсов и потенциалов хозяйствующих субъектов, обеспечения законности и дисциплины в их финансовой деятельности. Однако не менее важной, а в определенном смысле и более значимой с точки зрения соблюдения государственных интересов является надлежащая организация внутреннего финансового контроля в бюджетных учреждениях, поскольку это связано с обеспечением законности и дисциплины в расходовании денежных средств, выделяемых из государственного бюджета. Поэтому выделение в общей системе финансового контроля в качестве ее элемента только внутрихозяйственного контроля представляется не вполне оправданным.

¹ Финансовое право: Учебник / Под ред. проф. О.Н. Горбуновой. – М.: Юристь, 1996. С. 61; Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристь, 2003. С. 144; Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева – М.: Юристь, 2004. С. 159-160.

Правильнее было бы говорить о *системе внутреннего финансового контроля*, которая представляет собой проверку финансовой деятельности хозяйствующих субъектов, бюджетных организаций и учреждений в целом и их отдельных структурных подразделений, осуществляемую специальными службами (бухгалтерия, финансовые отделы) самих хозяйствующих субъектов, бюджетных организаций и учреждений по вопросам соблюдения законности и дисциплины в финансовых отношениях.

Ключевым звеном в системе внутреннего финансового контроля является главный бухгалтер (бухгалтер при отсутствии в штате должности главного бухгалтера). Однако основы правового статуса главного бухгалтера Законом Республики Узбекистан от 30 августа 1996 г. «О бухгалтерском учете»¹ не определены, как это имеет место, например, в Российской Федерации. Так, Федеральный закон РФ от 21 ноября 1996 г. "О бухгалтерском учете" содержит специальную норму, устанавливающую основы правового положения главного бухгалтера (ст. 7), включая и его контрольные полномочия. В частности, эта норма определяет, что без подписи главного бухгалтера денежные и расчетные документы, финансовые и кредитные обязательства считаются недействительными и не должны приниматься к исполнению.

Аналогичную норму, в части подписи главного бухгалтера, содержит и Закон о бухгалтерском учете нашей республики. Так, в соответствии со ст.8 данного Закона документы, служащие основанием для приема и выдачи денег, товарно-материальных и других ценностей, кредитные и расчетные обязательства предприятия, учреждения и организации, а также бухгалтерские отчеты и балансы подписываются руководителем или лицами им определяемыми. Руководитель утверждает два перечня лиц, имеющих право подписи. В первый перечень входят лица, осуществляющие руководящие функции, во второй - осуществляющие функции бухгалтерского учета и финансового управления. Документы без подписи указанных лиц считаются недействительными. Хотя здесь нет прямого указания на главного бухгалтера (бухгалтера), тем не менее, совершенно очевидно, что законодатель имел в виду именно этих должностных лиц предприятий, учреждений и организаций.

Отсутствие законодательной базы, определяющей основы правового статуса главного бухгалтера (бухгалтера), восполняется ведомственным нормотворчеством. С учетом этого роль и функции главного бухгалтера в системе внутреннего финансового контроля можно рассмотреть на основе Положения о главных бухгалтерах банковской системы².

¹ ВОМ РУ, 1996, N 9, ст. 142.

² Утверждено Центральным банком Республики Узбекистан 21 июня 1997 г. N 61. Зарегистрировано Министерством юстиции Республики Узбекистан 16 ноября 1998 г. N 533.

Главный бухгалтер обеспечивает организацию бухгалтерского учета в банке и контроль за рациональным, экономным использованием материальных и финансовых ресурсов, сохранностью собственности. Он обязан активно участвовать в подготовке мероприятий, предупреждающих образование недостач и незаконное расходование денежных средств и товарно-материальных ценностей, нарушения финансового и хозяйственного законодательства. В случае обнаружения незаконных действий должностных лиц (приписки, использование средств не по назначению и другие нарушения и злоупотребления) главный бухгалтер докладывает об этом руководителю банка для принятия мер.

Документы, служащие основанием для приемки и выдачи денежных средств и товарно-материальных ценностей, а также кредитные и расчетные обязательства подписываются руководителем и главным бухгалтером или лицами ими на то уполномоченными.

Указанные документы без подписи главного бухгалтера или лиц, на то уполномоченных, считаются недействительными и не должны приниматься к исполнению материально ответственными лицами и работниками бухгалтерии данного банка.

Главному бухгалтеру запрещается принимать к исполнению и оформлению документы по операциям, которые противоречат законодательству и установленному порядку приемки, хранения и расходования денежных средств, товарно-материальных и других ценностей.

В случае получения от руководителя банка распоряжения совершить такое действие главный бухгалтер, не приводя его в исполнение, в письменной форме обращает внимание руководителя на незаконность данного им распоряжения. При получении от руководителя письменного распоряжения или второй подписи на документе, главный бухгалтер исполняет его. Всю полноту ответственности за незаконность совершенной операции несет руководитель банка, который обязан о принятом им решении немедленно в письменной форме сообщить руководителю вышестоящего органа.

Для выполнения своих функций главный бухгалтер наделен соответствующими правами. В частности, он может требовать от руководителя банка принятия мер по обеспечению правильной организации бухгалтерского учета и контроля, проверять в структурных подразделениях соблюдение установленного порядка приемки, оприходования, хранения и расходования денежных средств, товарно-материальных и других ценностей и т.д.

Руководитель банка обязан оказывать всемерное содействие главному бухгалтеру в исполнении возложенных на него обязанностей и использовании предоставленных ему прав. Любые попытки преследования главного бухгалтера за исполнение этих обязанностей и использование своих прав должны решительно пресекаться, а виновные в этом лица - привлекаться к строгой ответственности.

Таким образом, главный бухгалтер наделен достаточными полномочиями для того, чтобы своевременно выявлять, предупреждать и не допускать нарушений законности и финансовой дисциплины.

5. Формы финансового контроля

Реализация стоящих перед финансовым контролем задач достигается применением различных его видов, методов и организационных форм. Важнейшее значение имеет сочетание предварительного, текущего и последующего контроля.

В научных работах по контролю нередко признаки классификации видов финансово-хозяйственного контроля рассматриваются как критерии для дифференциации его форм. А последние иногда неоправданно отождествляются с техникой контрольных действий. Такое толкование противоречит общепринятой философской интерпретации категории «форма» как способа существования (организации) и выражения содержания предмета или явления.

При трактовке форм финансово-хозяйственного контроля нужно исходить из соотношения содержания и формы как всеобщих категорий, отражающих взаимосвязь двух сторон любой реальности. С учетом этого под формами финансового контроля следует понимать способы конкретного выражения и организации контрольных действий, направленных на выполнение функций контроля.

Поскольку форма всегда оказывает обратное воздействие на содержание, важно выбрать наиболее эффективные формы контроля, четко разграничить сферы их применения с учётом конкретных хозяйственных ситуаций и задач, которые решают отдельные звенья управления экономикой. В качестве форм финансового контроля можно выделить *предварительный, текущий и последующий контроль*. Они находятся в тесной зависимости, отражая тем самым непрерывный характер контроля. В основу данной классификации положены отдельные стороны конкретного выражения и организации контрольных действий в зависимости от времени их совершения.

В условиях рыночной экономики всё большую роль играет *предварительный контроль*. Предшествуя совершению финансовых операций, он носит предупреждающий характер. Рыночные отношения несовместимы с убытками и потерями, являющимися следствием экономических просчётов, бесхозяйственности и нарушений законности. Чтобы свести их к минимуму, необходима отлаженная система предварительного финансового контроля, цель которого предотвращать незаконные действия, недостатки и нарушения на стадии рассмотрения и утверждения финансовых планов.

Текущий финансовый контроль является органической частью процесса оперативного управления и регулирования финансовой деятельности. Он осуществляется на стадии исполнения финансовых

планов и имеет целью выявление отклонений от заданных параметров и принятие необходимых мер для их устранения.

Некоторые авторы отрицают статус текущего контроля как особой формы финансового контроля. Например, Э.А.Вознесенский утверждает, что «вызывает сомнение обоснованность... текущего контроля в качестве самостоятельного вида (формы) контроля, так как если в основу классификации по данным факторам положить разновременность совершения контрольных действий по сравнению с движением материальных ценностей и денежных средств, то вряд ли можно согласиться с наличием указанного контроля. Признание этого критерия исключает наличие текущего контроля и свидетельствует об отношении любых действий со стороны контрольных органов либо к предварительному, либо к последующему контролю»¹.

Такая позиция представляется недостаточно аргументированной, поскольку последующий контроль при всей его значимости является конечной стадией финансового контроля. В условиях рыночных отношений каждый хозяйствующий субъект и общество в целом заинтересованы не только и не столько в фиксации уже допущенных недостатков и нарушений, сколько в том, чтобы успеть их вовремя исправить. Эту функцию выполняет текущий контроль, который проводится за короткие промежутки времени в процессе совершения производственных, хозяйственных и финансовых операций.

Последующий финансовый контроль осуществляется после исполнения всех финансовых планов, когда устранить допущенные недостатки уже невозможно. Однако углублённое изучение и анализ результатов финансовой деятельности за истекший период, позволяет вскрывать недостатки предварительного и текущего контроля, а также разрабатывать и реализовывать меры по недопущению нарушений финансовой дисциплины в будущем.

В литературе последующий контроль часто относят только к прерогативе вышестоящих звеньев хозяйственного управления и органов вневедомственного контроля. На самом деле он является неотъемлемой частью и внутреннего финансового контроля. Это определяется тем, что именно на бухгалтерскую службу возлагается ответственность за осуществление (совместно с другими службами) экономического анализа по данным учёта и отчётности.

Наибольший эффект от контроля может быть достигнут при взаимодействии всех его форм. Особенно это необходимо в борьбе с хищениями бюджетных средств, которая должна включать взаимосвязанную систему мероприятий по предупреждению, выявлению фактов и причин происходящих хищений для недопущения их в будущем.

¹ Вознесенский Э.А. Проблемы учебной литературы по курсу "Ревизия и контроль" // Бухгалтерский учет. 1974, N 10. С. 69

6. Методы финансового контроля

Финансовый контроль осуществляется различными методами, под которыми понимаются приемы и способы его проведения¹. Применение того или иного метода зависит от ряда факторов, к числу которых можно отнести: правовое положение органов, осуществляющих финансовый контроль; объекты и цели контроля; основания возникновения контрольных правоотношений и др.

В научной и учебной литературе выделяются различные методы финансового контроля. К ним в одних случаях относят наблюдение, обследование, анализ², а в других – рассмотрение финансовых планов, заявок, отчетов о финансово-хозяйственной деятельности, заслушивание докладов, информации должностных лиц и т. д.³ На наш взгляд, выделение таких методов финансового контроля, хотя является не бесспорным, но, тем не менее, имеет право на существование. Большинство авторов сходятся во мнении только по таким методам финансового контроля, как *проверка и ревизия*.

Законом Республики Узбекистан от 24 декабря 1998 г. «О государственном контроле деятельности хозяйствующих субъектов»⁴ в качестве его методов закреплены проверка, проверка финансово-хозяйственной деятельности (ревизия), а также встречная проверка и проверка в порядке контроля, анализ статистической и другой информации (ст. 4 Закона)⁵.

Действующее законодательство содержит определение всех установленных видов проверок:

проверка – единовременный контроль, осуществляемый контролирующими органами, за исполнением хозяйствующими субъектами законов и иных актов законодательства, регулирующих их деятельность;

проверка финансово-хозяйственной деятельности (ревизия) - изучение и сопоставление бухгалтерских, финансовых, статистических, банковских и иных документов хозяйствующих субъектов с целью осуществления контроля за соблюдением налогового и валютного законодательства⁶;

встречная проверка - проверка, заключающаяся в сопоставлении документов, связанных между собой единством операций и

¹ См. например: Финансовое право: Учебник // Под. Ред. проф. О.Н. Горбуновой. – М.: Юристъ, 1996. С. 64.

² Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: Учебное пособие. – М.: Новый юрист, 1998. С. 41.

³ Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. С. 153.

⁴ ВОМ РУ, 1999, N 1, ст.8; 2000, N 5-6, ст.153; 2001, N 1-2, ст.23; 2004, N 5, ст.90; 2005, N 1, ст.18; ВпОМ РУ, 2006, N 3, ст.119.

⁵ Несмотря на то, что данная статья Закона называется «Формы государственного контроля деятельности хозяйствующих субъектов», в ней по существу речь идет о путях осуществления, т.е. методах финансового контроля.

⁶ В редакции Закона РУз от 23 марта 2006 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан в связи с сокращением числа и совершенствованием системы проверок субъектов предпринимательства» // СЗ РУ, 2006 г., N 12-13, ст. 100.

находящимися в различных хозяйствующих субъектах или в разных подразделениях одного хозяйствующего субъекта;

проверка в порядке контроля - проверка, осуществляемая контролирующими органами за устранением хозяйствующими субъектами нарушений, отмеченных предыдущей проверкой.

В целях реализации важнейших приоритетов по демократизации и обновлению общества, реформированию и модернизации страны, сокращения вмешательства контролирующих органов в деятельность субъектов предпринимательства, обеспечения защиты их прав и законных интересов, приняты очень важные меры по кардинальному сокращению проверок деятельности хозяйствующих субъектов и совершенствованию системы их организации. Эти меры предусмотрены указами Президента Республики Узбекистан от 14 июня 2005 года N УП-3619 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы правовой защиты субъектов предпринимательства»¹ и от 5 октября 2005 года N УП-3665 «О мерах по дальнейшему сокращению и совершенствованию системы проверок субъектов предпринимательства»². С учетом этого внесены существенные изменения в Закон Республики Узбекистан о государственном контроле деятельности хозяйствующих субъектов,³ принято Положение о порядке координации проверок деятельности субъектов предпринимательства - юридических лиц, проводимых контролирующими органами в новой редакции⁴,

По действующему законодательству проверки, осуществляемые контролирующими органами, могут быть *плановыми и внеплановыми* (статьи 9 и 12 Закона о государственном контроле деятельности хозяйствующих субъектов)

Основанием для проведения *плановой проверки*, в том числе проверки финансово-хозяйственной деятельности хозяйствующих субъектов - юридических лиц, контролирующими органами, по общему правилу, являются:

выписка из координационного плана осуществления проверок деятельности хозяйствующих субъектов, выданная специальным уполномоченным органом или его соответствующим территориальным подразделением;

приказ контролирующего органа, изданный на основании координационного плана либо решения специального уполномоченного

¹ СЗ РУ, 2005 г., N 23-24, ст. 167.

² СЗ РУ, 2005 г., N 40, ст. 303.

³ См.: Закон Республики Узбекистан от 23 марта 2006 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан в связи с сокращением числа и совершенствованием системы проверок субъектов предпринимательства» // СЗ РУ, 2006 г., N 12-13, ст. 100.

⁴ Утверждено решением Республиканского совета по координации деятельности контролирующих органов от 11.03.2006 г. N 06-01-01 (зарегистрировано МЮ 06.05.2006 г. N 1573) // СЗ РУ, 2006 г., N 19, ст. 168.

органа о проведении внеплановой проверки, в том числе ревизии, с указанием целей проверки, состава проверяющих должностных лиц и сроков проведения проверки.

Основанием для проведения проверок деятельности хозяйствующих субъектов органами прокуратуры, внутренних дел и службы национальной безопасности является наличие возбужденного уголовного дела. При этом проверкой может охватываться деятельность хозяйствующего субъекта связанная только с возбужденным уголовным делом, о чем должно быть указано в постановлении о назначении проверки.

Проверки финансово-хозяйственной деятельности хозяйствующих субъектов осуществляются в установленном порядке только органами государственной налоговой службы, а при выявлении ими в ходе проверок признаков налоговых и валютных преступлений - Департаментом по борьбе с налоговыми и валютными преступлениями при Генеральной прокуратуре Республики Узбекистан.

В соответствии с последними изменениями, внесенными в действующее законодательство, проверки деятельности хозяйствующих субъектов могут осуществляться в плановом порядке не чаще одного раза в год по решению специально уполномоченного органа, за исключением частных предприятий и проверки финансово-хозяйственной деятельности микрофирм, малых предприятий и фермерских хозяйств.

Проверки деятельности хозяйствующих субъектов, своевременно и в полном объеме соблюдающих установленные нормы и правила, осуществляются контролирующими органами не чаще одного раза в два года, за исключением частных предприятий и проверки финансово-хозяйственной деятельности микрофирм, малых предприятий и фермерских хозяйств.

Проверки деятельности частных предприятий могут осуществляться контролирующими органами в установленном порядке не чаще одного раза в два года, кроме случаев, предусмотренных законодательством.

Плановые проверки финансово-хозяйственной деятельности микрофирм, малых предприятий и фермерских хозяйств осуществляются не чаще одного раза в четыре года, других субъектов предпринимательства - не чаще одного раза в три года.

Финансово-хозяйственная деятельность вновь созданных микрофирм, малых предприятий и фермерских хозяйств не подлежит плановым проверкам в течение двух лет с момента их государственной регистрации.

Внеплановые проверки (в том числе краткосрочные) могут осуществляться контролирующими органами в случаях: необходимости проведения проверок, вытекающих из решения Правительства Республики Узбекистан; поступления в контролирующий орган дополнительных сведений о фактах нарушения хозяйствующим субъектом законов и иных актов законодательства; предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций и др.

Основанием для проведения внеплановой проверки деятельности хозяйствующих субъектов являются решения специального уполномоченного органа по проведению внеплановой проверки с указанием наименования проверяемого объекта, целей, сроков проведения проверки и обосновывающих ее причин, а также приказ соответствующего контролирующего органа, осуществляющего проверку, с указанием состава должностных лиц и сроков проведения проверки.

Решение о проведении или отказе в проведении внеплановой проверки принимается в сжатые сроки, но не позднее двух недель со дня поступления заявки и подписывается соответственно председателем Совета (его заместителями) или в пределах полномочий, предусмотренных настоящим Положением, председателем областной комиссии, и направляется контролирующему органу.

Проверки хозяйствующих субъектов, не связанных с ревизией их хозяйственной деятельности, осуществляются соответствующими контролирующими органами (пожарного, санитарного, ветеринарного, энергетического надзора и другими), как правило, в ходе единовременных комплексных проверок.

Комплексные проверки проводятся на основании планов, утвержденных специальным уполномоченным органом.

Встречные проверки деятельности хозяйствующих субъектов осуществляются в ходе расследования по уголовным делам на основании постановления о назначении проверки либо контролирующими органами по решению специально уполномоченного органа. Встречные проверки деятельности хозяйствующих субъектов осуществляются без посещения хозяйствующих субъектов. Встречные проверки деятельности хозяйствующих субъектов допускаются только в части их взаимоотношений с проверяемым хозяйствующим субъектом, истребование у них финансово-бухгалтерской или иной документации, не относящейся к предмету встречной проверки, запрещается.

Сроки проведения проверок деятельности субъектов предпринимательства контролирующими органами не должны превышать 30 календарных дней. В исключительных случаях по решению Республиканского совета по координации деятельности контролирующих органов этот срок может быть продлен не более чем на 30 дней.

Изменение сроков проведения проверок при наличии соответствующих обоснований (отсутствие руководителей, главных бухгалтеров субъектов предпринимательства, другие обоснованные причины) допускается по решению Совета, а перенос на более поздний срок плановых проверок из-за невозможности их проведения или участия в них территориальных подразделений отдельных контролирующих органов - по решению областных комиссий.

Субъекты предпринимательства, не согласные с результатами проведенных проверок, имеют право письменно обратиться в вышестоящие

подразделения контролирующих органов для уточнения спорных вопросов. Уточнение спорных вопросов проводится вышестоящими подразделениями контролирующих органов без дополнительного согласования с Советом или его областными комиссиями только по вопросам, указанным в обращениях субъектов предпринимательства.

Проведение в установленном порядке проверок финансово-хозяйственной деятельности учреждений, финансируемых за счет средств республиканского и местных бюджетов, а также внебюджетных фондов, учитываемых в консолидированном бюджете возложено на Министерство финансов Республики Узбекистан и его органы на местах. В необходимых случаях для осуществления этих проверок могут привлекаться налоговые и другие контролирующие органы¹.

Проведение проверок финансово-хозяйственной деятельности учреждений, финансируемых за счет средств республиканского и местных бюджетов, регулируется Инструкцией Министерства финансов Республики Узбекистан от 4 января 1999 г. № 1 «О порядке проведения ревизий и проверок Главным контрольно-ревизионным управлением Министерства финансов Республики Узбекистан, контрольно-ревизионными управлениями Министерства финансов Республики Узбекистан в Республике Каракалпакстан, областях и г. Ташкенте».

Этот нормативный акт определяет цели и задачи, порядок организации и проведения ревизий, а также оформления их результатов и принятия мер к устранению выявленных нарушений финансовой дисциплины и недостатков.

Основные задачи ревизий дифференцируются в зависимости от объекта проверки. Например, при ревизии работы финансовых органов проверяется соблюдение порядка составления, рассмотрения и исполнения бюджетов, законность производства дополнительных расходов на мероприятия, не предусмотренные бюджетом, исполнение сметы расходов на содержание аппарата финансового органа, состояние бухгалтерского учета в финансовом органе и правильность составления отчетности и т.д. При ревизии деятельности хозяйствующих субъектов осуществляется проверка сохранности и правильности расходования средств и материальных ценностей, достоверности бухгалтерского учета и отчетности, соблюдения финансовой дисциплины и т. д.

Сроки проведения ревизий и состав ревизионных групп назначаются с учетом объема предстоящих работ, вытекающих из конкретных задач каждой ревизии, а также особенностей ревизуемых учреждений. Предельный срок ревизий и проверок установлен в 30 дней.

¹ См.: Указ Президента Республики Узбекистан от 19.11.1998 г. N УП-2114 «Об упорядочении организации проверок хозяйствующих субъектов» // ВОР РУ, 1998, N 10-11, ст. 208. С последующими изменениями.

О выявленных ревизией нарушениях финансовой дисциплины и недостатках в работе составляется акт, который подписывается руководителем группы, руководителем и главным (старшим) бухгалтером проверяемого учреждения. При наличии возражений или замечаний по акту руководитель и главный (старший) бухгалтер или другие лица, подписавшие акт, делают об этом оговорку перед своей подписью и не позднее пяти дней со дня подписания акта представляют письменные объяснения.

В тех же случаях, когда по выявленным фактам необходимо принять срочные меры к устранению нарушений или привлечению к ответственности лиц, виновных в злоупотреблениях, не дожидаясь окончания срока ревизии, составляется отдельный акт (промежуточный), а должностные лица должны представить необходимые объяснения по выявленным фактам.

Промежуточные акты составляются также по результатам ревизии касс. Эти акты подписываются проверяющими и соответствующими должностными и материально-ответственными лицами, ответственными за сохранность денежных средств и материальных ценностей. Один экземпляр промежуточного акта вручается должностному лицу проверяемой организации, подписавшему акт. Факты, изложенные в промежуточных актах, включаются в общий акт ревизии.

В изложении акта ревизии должна быть соблюдена строгая объективность, ясность и точность описания выявленных фактов. Не допускается включение в акт ревизии различного рода выводов и предположений, не подтвержденных документами о финансовой деятельности, проверяемой организации. Результаты ревизии предаются гласности, о них информируются хозяйствующие субъекты и учреждения.

При выявлении серьезных нарушений государственной финансовой дисциплины или хищений государственных средств и других злоупотреблений материалы ревизии передаются следственным органам и одновременно, ставится перед руководством соответствующего органа вопрос о рассмотрении дальнейшего пребывания в занимаемых должностях ответственных лиц.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте характеристику сущности финансового контроля и назовите ее основные задачи в условиях реформирования и модернизации страны.
2. Что понимается под финансовой дисциплиной, и какова ее роль в реализации финансовой политики государства на современном этапе?
3. Назовите основные звенья системы государственного финансового контроля.
4. Дайте характеристику содержанию и особенностям системы аудиторского контроля.

5. Кто является ключевым звеном в системе внутреннего финансового контроля и каковы его функции и права?
6. Назовите формы финансового контроля по времени его проведения и дайте характеристику их содержания и назначения.
7. Что понимается под методами финансового контроля и какова их система?

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Раздел II Бюджетное право Республики Узбекистан

Глава 7. Государственный бюджет Республики Узбекистан и бюджетное право

1. Понятие и социально-экономическая роль бюджета

После обретения Узбекистаном государственной независимости и перехода на рыночные отношения коренным образом изменилось содержание финансовой политики, составной частью которой является укрепление бюджетной системы страны. В современных условиях бюджет¹ становится важнейшим инструментом экономической политики государства.

Центром всей бюджетной системы является Государственный бюджет Республики Узбекистан – неотъемлемый атрибут любой суверенной страны. В отличие от некоторых других стран Государственный бюджет нашей республики является единым централизованным денежным фондом государства, объединяющим все остальные бюджеты². В соответствии с действующим законодательством Государственный бюджет Узбекистана включает в себя республиканский бюджет, бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты (ст. 122 Конституции, ст. 9 Закона о бюджетной системе).

В экономической и юридической литературе, а также в законодательстве понятие «государственный бюджет» употребляется в разных смыслах. Однако есть и общепризнанные теоретические положения, выработанные применительно к государственному бюджету бывшего союзного государства, которые не потеряли своего значения и в настоящее время. Они сводятся к тому, что бюджет можно рассматривать в нескольких аспектах: а) *бюджет как экономическая категория*; б) *бюджет в материальном смысле*; в) *бюджет как правовая категория*³.

Как *экономическая категория* бюджет выражает экономические отношения в обществе, связанные с образованием и использованием централизованного фонда денежных средств, направляемых государством

¹ Термин «бюджет» появился в Англии и первоначально означал сумку, кожаный мешок. Английский канцлер казначейства приносил в парламент такой мешок с деньгами и произносил речь, которая называлась старым нормандским словом budget. Бюджет в своем законченном виде является изобретением сравнительно недавнего прошлого. Он впервые появился в Англии (последняя треть 17 века), затем во Франции (конец 18 века). В 19 веке практика составления бюджета распространяется на все страны.

² Например, бюджеты, формируемые в России на уровнях Федерации, республик, областей, краев, местных органов власти, действуют как самостоятельные и не включаются составной частью в единый Государственный бюджет.

³ См., например, Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2003. С. 159-160; Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева – М.: Юрист, 2004. С. 179-180.

на развитие экономики и социальной сферы, укрепление обороноспособности страны, образование финансовых резервов и на другие общественные потребности.

По своему материальному содержанию (*в материальном смысле*) бюджет представляет собой сформированный при помощи соответствующих экономических рычагов централизованный фонд денежных средств. При этом следует отметить, что в материальном смысле бюджет является не просто фондом денежных средств, а финансовым планом государства. Связано это с тем, что наличие принятого бюджета еще не говорит о том, что предусмотренные в его доходной части средства к началу финансового года уже мобилизованы и могут направляться на цели, предусмотренные в расходной части. Показатели бюджета являются теми ориентирами, которых необходимо достигнуть к концу финансового года. Не случайно эти показатели в бюджетном законодательстве нашего государства обозначаются как основные параметры Государственного бюджета Республики Узбекистан.

Как *правовая категория* государственный бюджет представляет собой ежегодно составляемый и утверждаемый органами государственной власти и управления основной финансовый план образования и использования централизованного фонда денежных средств, необходимого для выполнения функций государства. Роль и назначение государственного бюджета как основного финансового плана определяется тем, что он осуществляет координацию всех финансовых планов и через него проходит основная часть централизованных денежных фондов, а также связью его доходов и расходов со всеми отраслями и сферами жизнедеятельности общества.

Рассмотренные аспекты понятия государственного бюджета имеют не только теоретическое, но и важное практическое значение. Прежде всего, это касается определения государственного бюджета как основного финансового плана, принимаемого в установленном законом порядке, т.е. как правовой категории. Без юридического оформления, в качестве которого выступает правовой акт, государственный бюджет практически не может существовать и выполнять присущую ему роль.

Однако юридическая природа государственного бюджета не нашла отражения в определении, данном в Законе Республики Узбекистан о бюджетной системе. Согласно ст. 3 этого законодательного акта государственный бюджет представляет собой «централизованный фонд денежных средств государства (включая средства государственных целевых фондов), предусматривающий источники доходов и размеры поступлений из них, а также направления расходования и размеры средств, выделяемых на конкретные цели в течение финансового года». В данном определении государственный бюджет понимается преимущественно в материальном смысле, хотя в последующих нормах указанного закона закрепляются и отдельные признаки, присущие ему, как правовой категории. Это касается, например, нормы, в соответствии с которой Государственный бюджет

принимается Олий Мажлисом Республики Узбекистан (ст. 29), и поэтому становится нормативно-правовым актом со всеми вытекающими отсюда юридическими последствиями. Вместе с тем в действующем бюджетном законодательстве, в том числе и в Законе о бюджетной системе отсутствует указание на то, что государственный бюджет является основным финансовым планом страны, которое, как отмечалось, соответствует его реальной сущности.

С учетом изложенного можно сказать, что Государственный бюджет Республики Узбекистан – это принимаемый высшим представительным органом страны основной финансовый план образования и использования централизованного фонда денежных средств, предназначенного для выполнения функций государства по эффективному решению важнейших социально-экономических задач общества.

Государственный бюджет Республики Узбекистан состоит из двух частей: доходной и расходной. В его доходной части отражаются объемы поступлений по всем предусмотренным законодательством источникам, к числу которых относятся, прежде всего, все виды установленных налогов и сборов и другие доходы. Расходная часть предусматривает конкретные размеры и направления использования бюджетных средств.

За годы независимости значительно расширилось функциональное использование средств государственного бюджета, претерпели существенные изменения методы мобилизации бюджетных доходов и направления их расходования, а также порядок исполнения Государственного бюджета¹.

Основным методом мобилизации бюджетных средств являются прямые и косвенные налоги, ресурсные платежи и налог на имущество, налог на развитие инфраструктуры.

В условиях радикальной экономической реформы исключительно важна роль государственного бюджета в рациональном распределении бюджетных ассигнований и направлении их на приоритетные для государства и общества цели. Эти средства используются на финансирование целевых государственных программ, новых структурных направлений в экономике, и в частности на развитие экспортоориентированных и импортозамещающих производств. Средства бюджета направляются для поддержки агропромышленного комплекса, малого и среднего бизнеса и т. д.

Неоценима роль государственного бюджета в осуществлении сильной социальной политики в переходный период и в частности по поддержке тех членов общества, кто больше чем другие нуждаются в помощи государства. В государственном бюджете из года в год предусматривается специальная

¹ Имеется в виду Закон Республики Узбекистан от 26 августа 2004 г. «О казначейском исполнении Государственного бюджета» // ВОМ РУ, 2004, N 9, ст.164.

статья расходов на мероприятия по социальной защите населения: пособия семьям с детьми и малообеспеченным семьям, возмещение из бюджета разницы в ценах на социально-значимые услуги для населения.

Дальнейшее повышение роли государственного бюджета в решении социально-экономических задач, стоящих перед страной, в значительной мере зависит от совершенствования бюджетного законодательства, развития бюджетного права.

2. Предмет, понятие и источники бюджетного права

Важная социально-экономическая роль государственного бюджета определяет необходимость правовой регламентации отношений, возникающих в процессе образования, распределения и использования централизованного фонда денежных средств государства. Эти отношения регулируются специальной группой финансово-правовых норм, образующих один из разделов финансового права – бюджетное право. Следовательно, *бюджетное право Республики Узбекистан можно определить как совокупность финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу образования, распределения и использования средств государственного бюджета.*

Однако такое определение не может с достаточной четкостью установить круг именно тех общественных отношений, которые и составляют предмет бюджетного права. Внутри финансового законодательства нормы бюджетного права граничат, а зачастую переплетаются с другими институтами финансового права, регулирующими доходы и расходы государственного бюджета. Например, нормы налогового права охватываются бюджетным в той части, которая отражает характер, состав и объем доходов государственного бюджета, порядок их поступлений (порядок и сроки уплаты установленных налогов). В связи с этим при определении понятия бюджетного права необходимо иметь в виду, не только общую характеристику его предмета, т.е. *общественных отношений, возникающих по поводу образования, распределения и использования централизованного фонда денежных средств государства*, но и конкретные виды отношений.

Единые по своему содержанию и целевой направленности общественные отношения, составляющие предмет бюджетного права, в литературе по финансовому праву, как правило, объединяются в конкретные виды отношений или блоки норм, которые связаны с установлением или регулированием: а) бюджетного устройства и бюджетной системы государства; б) структуры доходов и расходов бюджетной системы, порядка распределения их между звеньями бюджетной системы; в) компетенции (бюджетных прав) государства в целом и его субъектов (административно-территориальных образований в области бюджета); г) организации бюджетного процесса, т.е. порядка

формирования бюджета, а также отчетности об его исполнении; д) бюджетного контроля¹.

С учетом отмеченных обстоятельств *бюджетное право Республики Узбекистан представляет собой совокупность финансово-правовых норм, устанавливающих бюджетное устройство и бюджетную систему государства, структуру доходов и расходов бюджетной системы и их распределение между бюджетами разного уровня, компетенцию государства и его административно-территориальных образований, бюджетный процесс и бюджетный контроль.*

Бюджетное право является ведущим, основным разделом финансового права Республики Узбекистан, что обусловлено местом Государственного бюджета как центрального звена финансовой системы страны.

Общественные отношения, урегулированные нормами бюджетного права, являются *бюджетными правоотношениями*. Они представляют собой разновидность финансово-правовых отношений, и поэтому обладают всеми характерными для них специфическими признаками. Вместе с тем, бюджетные правоотношения имеют и некоторые особенности, отличающие их от других финансово-правовых отношений.

Особенности бюджетных правоотношений главным образом определяются предметом бюджетного права. Бюджетные правоотношения возникают, изменяются и прекращаются в особой сфере финансовой деятельности государства, а именно в сфере образования, распределения средств государственного бюджета. Данная особенность бюджетных правоотношений, в свою очередь, накладывает свой отпечаток на иные специфические черты этих отношений, например, на субъектный состав и действие их во времени.

Круг субъектов бюджетного права ограничен, поскольку в их качестве могут выступать только такие субъекты финансового права, которые наделены законодательством соответствующими юридическими обязанностями и правами в отношениях, связанных с образованием, распределением и использованием централизованного фонда денежных средств государства. Поэтому для любого субъекта бюджетного правоотношения характерен один из следующих признаков. Каждый из них либо принимает участие в формировании государственного бюджета в качестве стороны на той или иной стадии бюджетного процесса либо принимает участие в распределении доходов и расходов между звеньями бюджетной системы, либо связан с бюджетом по поводу получения из него соответствующих ассигнований в форме бюджетного финансирования.

Отличительной особенностью бюджетных правоотношений, не свойственных другим финансово-правовым отношениям является также и то, что они не могут длиться свыше одного года и, как правило,

¹ См., напр.: Финансовое право: Учебник. /Под ред. проф. О.Н. Горбуновой. – М.: Юристь, 1996. С.105; Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристь, 2003. С. 166-167.

прекращаются в конце финансового года. Определяется это тем, что государственный бюджет принимается только на один финансовый год, под которым в законодательстве понимается период времени с первого января по тридцать первое декабря включительно (ст. 3 Закона о бюджетной системе).

Нормы бюджетного права содержатся в различных нормативно-правовых актах, являющихся его *источниками*. Исходные начала бюджетного права содержатся в Конституции Республики Узбекистан, соответствующие нормы которой определяют основы бюджетного устройства и бюджетной системы государства (ст. 122), закрепляют компетенцию представительных и исполнительных органов в области бюджетного регулирования (ст. 78, 100.).

В развитие этих конституционных норм принято значительное количество нормативно-правовых актов, регламентирующих бюджетные отношения, среди которых необходимо, прежде всего, назвать Закон о бюджетной системе. Он занимает особое место среди источников бюджетного права, поскольку является основным законодательным актом специального назначения и закрепляет общие правовые основы, на которых должно строиться все бюджетное законодательство Республики Узбекистан и, кроме того, в нем дается детальная регламентация относительно Государственного бюджета Республики Узбекистан.

К числу специальных законодательных источников бюджетного права относится и Закон Республики Узбекистан от 26 августа 2004 г. «О казначейском исполнении Государственного бюджета»¹, который определяет понятие казначейского исполнения Государственного бюджета и его основные принципы, задачи специально уполномоченного финансового органа и его территориальных подразделений в Республике Каракалпакстан, областях, районах, городах - Казначейства. Этот нормативный акт устанавливает законодательные основы порядка зачисления доходов Государственного бюджета на единый казначейский счет и осуществления его расходов с этого счета, взаимоотношений Казначейства с другими органами и организациями, бухгалтерского учета казначейского исполнения Государственного бюджета и т.п.

Источниками бюджетного права являются и некоторые законодательные акты общего характера, к которым, например, относятся законы о Кабинете Министров Республики Узбекистан, о государственной власти на местах.

Очень важные нормы бюджетного права содержатся в постановлениях Президента Республики Узбекистан о прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на соответствующий финансовый год, а также в постановлениях Кабинета Министров Республики Узбекистан.

¹ ВОМ РУ, 2004, N 9, ст. 164.

Наиболее многочисленную группу источников бюджетного права составляют нормативно-правовые акты Министерства финансов. К ним, например, относятся Положение об установлении ежегодных базовых нормативов бюджетного финансирования по организациям социальной сферы¹, Правила составления и исполнения Государственного бюджета Республики Узбекистан² и др.

Общепризнанно, что бюджетное право как раздел финансового права включает в себя два института: бюджетное устройство и бюджетный процесс. Правда, в некоторых источниках отсутствует прямое указание на отмеченное обстоятельство, однако об этом говорится при классификации норм бюджетного права на материальные и процессуальные нормы.³

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте общую характеристику понятию «бюджет».
2. Назовите основные признаки бюджета как правовой категории.
3. Что понимается под Государственным бюджетом Республики Узбекистан и каково его содержание?
4. Какова социально-экономическая роль Государственного бюджета Республики Узбекистан в реализации задач по реформированию и модернизации страны.
5. Какие общественные отношения составляют предмет бюджетного права?
6. Что понимается под бюджетным правом?
7. Каково содержание и особенности бюджетных правоотношений?
8. Дайте определение понятию «субъект бюджетного права» и назовите его характерные черты.
9. Что понимается под источниками бюджетного права?
10. Назовите основные виды источников бюджетного права и раскройте их содержание.

¹ Утверждено Приказом Министра финансов от 18 января 2001 г. N 15 // Бюллетень нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств Республики Узбекистан (БНА), 2001, N 3-4;

² Утверждены Приказом Министра финансов от 29 декабря 2001 г. N 130 // БНА, 2002, N 5. С последующими изменениями.

³ См, например, Финансовое право: Учебник /Под ред. проф. О.Н. Горбуновой. М.: Юристъ, 1996. С. 106; Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. С. 168.

Глава 8. Бюджетное устройство Республики Узбекистан

1. Понятие бюджетного устройства и бюджетной системы государства

По вопросу о содержании бюджетного устройства в литературе были высказаны различные мнения. При этом в отдельных случаях понятие бюджетного устройства неоправданно сужается и отождествляется с понятием бюджетной системы. На самом же деле между этими понятиями имеются существенные отличия. Под *бюджетной системой* понимается совокупность всех бюджетов, действующих на территории страны, а *бюджетное устройство* представляет собой организацию бюджетной системы, принципы ее построения, взаимосвязь между отдельными звеньями этой системы.

Бюджетное устройство государства основывается на юридических нормах, определяющих виды бюджетов, назначение каждого из них (бюджетную систему), распределение доходов и расходов между отдельными видами бюджетов, принципы их функционирования, компетенцию центральных и местных органов представительной и исполнительной власти. Следовательно, по своему содержанию понятие бюджетного устройства значительно шире понятия бюджетной системы. В бюджетном же законодательстве нашей республики между этими неравнозначными понятиями фактически ставится знак равенства, о чем свидетельствует формулировка ст. 4 Закона о бюджетной системе, согласно которой «Бюджетная система представляет собой совокупность бюджетов разных уровней..., организацию и принципы построения бюджетов, взаимоотношения между ними...».

В процессе дальнейшего совершенствования бюджетного законодательства Республики Узбекистан, которое находится на стадии становления, указанное противоречие следовало бы устранить путем четкого разграничения двух рассматриваемых неравнозначных понятий. Это имеет не только теоретическое, но и очень важное практическое значение, поскольку понятие бюджетного устройства является той отправной точкой, которая во многом определяет основные элементы бюджетной политики государства.

В мировой практике существует несколько моделей *бюджетного устройства*. По первой модели центральный и местные бюджеты автономны, и поэтому каждый из них имеет свои доходные источники, полностью покрывающие расходы каждого из них. Вторая модель в основных своих проявлениях аналогична первой, однако за центральным бюджетом закрепляется определенная регулирующая роль по отношению к местным бюджетам. И, наконец, третья модель предусматривает объединение всех бюджетов в единый Государственный бюджет и за каждым вышестоящим бюджетом закрепляется регулирующая роль. Такая модель бюджетного устройства предусмотрена в нашей стране.

Бюджетная система может состоять из нескольких уровней, количество которых определяется государственным устройством той или иной страны. В унитарных (единых) государствах бюджетная система состоит из двух уровней. К ним относятся центральный (государственный) бюджет и местные бюджеты (Франция, Италия, Япония и т. д.). В федеративных (союзных) государствах бюджетная система имеет три уровня и включает в себя федеральный бюджет, бюджеты субъектов федерации и местные бюджеты (Россия, США, Германия и др.).

В нашей стране бюджетная система состоит из двух уровней: 1) республиканский (центральный) бюджет; 2) бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты. Эти бюджеты служат организационной формой функционирования Государственного бюджета Республики Узбекистан, являющегося одним из главных инструментов проведения в жизнь экономической политики государства. Государственный бюджет Узбекистана представляет собой единую бюджетную систему и объединяет республиканский бюджет, бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты. В составе Государственного бюджета консолидируются государственные целевые фонды.

Единство бюджетной системы нашего государства закреплено организационно в Законе о бюджетной системе, который предусматривает, что каждый из нижестоящих бюджетов входит в вышестоящее звено (ст. 9). *Государственный бюджет* включает в себя республиканский бюджет, а также бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты. *Бюджет Республики Каракалпакстан* - республиканский бюджет Республики Каракалпакстан и бюджеты районов и городов республиканского (Каракалпакстан) подчинения. *Бюджет области* - областной бюджет, бюджеты районов и городов областного подчинения. *Бюджет города, имеющего районное деление* - городской бюджет и бюджеты районов, входящих в состав города. *Бюджеты районов, имеющие города районного подчинения* - районный бюджет и бюджеты городов районного подчинения.

Всю совокупность бюджетов, составляющую бюджетную систему нашего государства можно подразделить на *сводные и обособленные* бюджеты.

Сводные бюджеты объединяют все виды бюджетов, действующих на территории государства в целом или его отдельных административно-территориальных образований. К ним относятся Государственный бюджет Республики Узбекистан, бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты областей, а также городов, имеющих районное деление и бюджеты районов, имеющих города районного подчинения.

Обособленные бюджеты - республиканский Республики Узбекистан, республиканский Республики Каракалпакстан, областной, городской в городах с районным делением, районный в соответствующих административно-территориальных единицах, имеющих города районного подчинения. В этих бюджетах предусматриваются средства, необходимые

для финансирования мероприятий, имеющих соответственно общегосударственное, республиканское (Каракалпакстан), областное, городское и районное значение и находятся в непосредственном распоряжении органов государственной власти соответствующего уровня. Остальные средства передаются в нижестоящие бюджеты. Например, средства Государственного бюджета Республики Узбекистан после обособления их в республиканском бюджете направляются в бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты областей и г. Ташкента.

2. Принципы бюджетной системы

Важным элементом бюджетного устройства являются принципы построения бюджетной системы. По Закону Республики Узбекистан о бюджетной системе (ст. 5) к основным принципам бюджетной системы относятся: единство построения системы бюджетной классификации, учетно-бюджетной документации и бюджетного процесса; соответствие бюджетного устройства административно-территориальному устройству Республики Узбекистан; взаимосвязь бюджетов разных уровней; сбалансированность Государственного бюджета; самостоятельность бюджетов всех уровней и др.

Указанные принципы бюджетной системы нашли закрепление в бюджетном законодательстве нашей республики впервые, что имеет очень существенное значение для ее нормального функционирования. Однако простое перечисление принципов бюджетной системы, как это сделано в бюджетном законодательстве Узбекистана, не дает возможности уяснить именно то содержание, которое вкладывает в них государство в лице законодателя. Следовательно, не исключается возможность их субъективного толкования, которое не всегда может отражать их истинное содержание.

Принципы бюджетной системы, закрепленные в бюджетном законодательстве нашей республики, в основном соответствуют общепринятой доктрине и законодательной практике других стран. Однако они требуют определенных уточнений.

Прежде всего, это относится к принципу единства построения системы бюджетной классификации, учетно-бюджетной документации и бюджетного процесса. В данном случае указаны отдельные элементы содержания одного из общепризнанного принципа бюджетной системы. Речь идет о принципе *единства бюджетной системы*, под которым понимается единство правовой базы, бюджетной классификации, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса, денежной системы, а также единый порядок учета, отчетности и контроля при осуществлении операции со средствами Государственного бюджета. Следовательно, единство построения системы бюджетной классификации, учетно-бюджетной документации и бюджетного процесса является важной

гарантией реализации принципа *единства бюджетной системы*, а не самостоятельным принципом.

Единство бюджетной системы всегда основывается на взаимодействии бюджетов всех уровней, которое осуществляется через использование регулирующих источников, создание целевых и региональных бюджетных фондов и их перераспределение. Поэтому выделение самостоятельного принципа бюджетной системы Республики Узбекистан как взаимосвязь бюджетов разных уровней, которая по своей сути является одним из элементов содержания все того же принципа *единства бюджетной системы* вряд ли оправданно.

Не имеет достаточно объективной основы принцип *самостоятельности бюджетов всех уровней*, закрепленный в Законе о бюджетной системе нашей республики. Дело здесь в том, что звенья бюджетной системы Узбекистана не могут быть полностью самостоятельными, т.к. бюджетное устройство, закрепленное Конституцией страны, предусматривает объединение всех бюджетов в единый Государственный бюджет.

Право определять направления использования и расходования собственных источников доходов такого уровня бюджетной системы, как местные бюджеты не является критерием их самостоятельности. Самостоятельными бюджеты могут быть только в том случае, если они имеют свои доходные источники, полностью покрывающие расходы каждого из них. Отчисления по регулирующим доходным источникам не являются собственными доходами местных бюджетов. Они передаются из вышестоящего бюджета в порядке бюджетного регулирования при нехватке собственных доходов и при этом конкретные размеры отчислений от регулируемых источников меняются.

Очень важным принципом бюджетной системы, закрепленным в бюджетном законодательстве нашей республики, является *принцип сбалансированности Государственного бюджета*. Он означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При осуществлении бюджетного процесса уполномоченные государственные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита Государственного бюджета.

Если в процессе исполнения бюджета происходит превышение предельного уровня дефицита или значительное снижение поступлений доходных источников бюджета, то в мировой практике используется механизм *секвестра* расходов. Суть секвестра заключается в пропорциональном снижении государственных расходов на определенные проценты (5, 10, 15 и т. д.) ежемесячно по всем статьям бюджета в течение оставшегося времени текущего финансового года. Секвестру, как правило, не подлежат защищенные статьи, перечень которых определяются представительными органами в рамках их компетенций.

В бюджетном законодательстве ряда стран и, в частности Бюджетным кодексом Российской Федерации закреплены и другие принципы бюджетной системы, которые имеют под собой определенную объективную основу. Это принципы полноты отражения доходов и расходов бюджетов, гласности бюджетов. В их числе также и принципы разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы, адресности и целевого характера бюджетных средств и др.

3. Состав доходов и расходов бюджетной системы и их разграничение между отдельными бюджетами

В соответствии с действующим бюджетным законодательством все доходы и расходы разграничиваются (распределяются) между уровнями бюджетной системы государства. Под разграничением (распределением) доходов и расходов бюджетов понимается определение видов и объемов доходов и расходов, подлежащих включению в бюджет каждого уровня.

Доходы бюджетной системы представляют собой обязательные платежи, поступающие в доходную часть того или иного бюджета в порядке и размерах, установленных действующим законодательством. Виды этих платежей, порядок их формирования и зачисления в соответствующие уровни бюджетной системы определяются Правилами составления и исполнения Государственного бюджета Республики Узбекистан.

Доходы бюджетной системы нашей страны формируются за счет источников, предусмотренных Законом о бюджетной системе Республики Узбекистан. В их составе можно выделить *налоговые и неналоговые платежи*¹, а также *безвозмездные перечисления*.

К *налоговым доходам* относятся предусмотренные налоговым и таможенным законодательством нашей страны общегосударственные налоги и другие обязательные платежи, а также местные налоги и другие обязательные платежи.

Неналоговые платежи – это доходы от размещения, предоставления в пользование и продажи государственных финансовых и других активов, денежные средства, перешедшие в собственность государства по праву наследования, дарения в соответствии с законодательством, платежи в счет погашения бюджетных ссуд, выданных юридическим лицам-резидентам и иностранным государствам, государственная пошлина. К данной категории доходов бюджетов относятся также средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации и иные суммы принудительного изъятия.

¹ В бюджетном законодательстве Республики Узбекистан эти платежи обозначаются термином «прочие доходы».

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

В отличие от доходных источников Государственного бюджета в состав доходов бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов включаются также бюджетные дотации, бюджетные субвенции и бюджетные ссуды из вышестоящих бюджетов.

Критерием приведенной группировки доходов бюджетной системы является, имеющаяся в литературе их классификация в зависимости *от юридической формы*.

Доходы бюджетной системы могут классифицироваться и в зависимости от *порядка и условий зачисления их в доходы бюджетов того или иного уровня*. По этому критерию выделяются *закрепленные и регулирующие* доходы.

Закрепленные доходы – это доходы, поступающие полностью или частично (в твердых нормах) в соответствующий бюджет на постоянной или долговременной основе. К таким доходам относятся налоговые доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами. Правовой основой закрепления этих доходов за тем или иным уровнем бюджетной системы является налоговое и бюджетное законодательство.

Регулирующие доходы бюджетов представляют собой средства, передаваемые из вышестоящего уровня бюджетной системы нижестоящему бюджету (из республиканского бюджета – областным, из областного бюджета – районным и т. д.). К регулирующим доходам относятся общегосударственные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в местные бюджеты на очередной финансовый год.

В соответствии с действующим бюджетным законодательством нашей страны регулирующими налогами, как правило, могут определяться налог на доходы юридических лиц, налог на доходы физических лиц, налог на добавленную стоимость, акцизный налог ¹.

Расходы бюджетной системы – это бюджетные средства, необходимые государству для выполнения им своих задач и функций в предстоящем финансовом году. В связи с этим целевая направленность и объемы расходов могут меняться в зависимости от задач, стоящих перед государством на конкретном этапе его развития.

По Закону о бюджетной системе составными частями расходов бюджетов в зависимости от их *экономического содержания* являются *текущие расходы* и *капитальные расходы*.

Текущие расходы включают часть расходов бюджетов, связанных: с обеспечением нормального функционирования органов государственной власти и управления, местного самоуправления; бюджетных учреждений;

¹ См.: Правила составления и исполнения Государственного бюджета Республики Узбекистан (п. 38).

оказанием государственной поддержки другим бюджетам в форме дотаций, субвенций на текущее финансирование; выплату процентов по погашению и обслуживанию государственного долга и др.

Капитальные расходы – это затраты на приобретение воспроизводство для государственных нужд основных фондов и средств (включая связанные с ними затраты и услуги), приобретение для государственных нужд земли и другого имущества за рубежом, а также прав на землю и других нематериальных активов. Значительную часть капитальных расходов бюджетной системы составляют затраты на инвестиционную деятельность. Они включают статьи расходов, предназначенных для инвестиций в действующие или вновь создаваемые предприятия в соответствии с утвержденными инвестиционными программами

Состав расходов бюджетной системы в зависимости от уровня бюджетов имеет определенные различия, что связано с неадекватностью задач, решаемых в общегосударственном и региональном масштабе. Вместе с тем можно выделить основные направления расходов, присущие бюджетной системе Республики Узбекистан в целом. К ним в соответствии с бюджетным законодательством нашей республики относятся, например, расходы на науку, образование, культуру, здравоохранение, физическую культуру и спорт; на социальное обеспечение и социальную защиту населения; на обеспечение обороны, национальной безопасности и общественного порядка; на осуществление целевых государственных программ и мероприятий по развитию отраслей экономики и др.

В связи с обретением Узбекистаном государственной независимости появились новые статьи расходов бюджетной системы, которые характерны только для суверенного государства. В частности, это расходы по обеспечению обороноспособности и национальной безопасности страны, содержанию дипломатических представительств и миссий Республики Узбекистан за рубежом, обслуживанию внешнего долга.

Появление новых статей расходов бюджетов всех уровней связано также с реализацией сильной социальной политики в условиях перехода на рыночные отношения. К их числу относятся расходы на мероприятия по социальной защите населения, которые включают пособия семьям с детьми и малообеспеченным семьям, а также возмещение из бюджетов разницы в ценах на социально-значимые услуги для населения.

Все расходы бюджетной системы разграничиваются (распределяются) между различными бюджетами, что означает отнесение того или иного расхода на определенный бюджет (республиканский или местный). При этом основой для такого разграничения служат два признака. Это, во-первых, подведомственность финансируемых учреждений республиканским и местным органам, а, во-вторых, - значимость финансируемого мероприятия. Так, расходы на науку, образование, культуру, здравоохранение, физическую культуру и спорт по бюджетным организациям республиканского подчинения финансируются из республиканского бюджета, а по бюджетным организациям местного

подчинения – из бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов. Расходы по реализации целевых государственных программ и мероприятий по развитию отраслей экономики, принимаемых по решениям Кабинета Министров Республики Узбекистан, а также расходы на финансирование обороны, национальной безопасности в виду их особой важности для государства относятся на республиканский бюджет. Осуществление целевых программ и мероприятий по развитию отраслей экономики, имеющих местное значение, финансируются из местных бюджетов.

4. Понятие и методы бюджетного регулирования

Основной задачей разграничения (распределения) доходов бюджетной системы является перераспределение доходов Государственного бюджета Республики Узбекистан между отдельными бюджетами, чтобы каждый из них был обеспечен средствами, покрывающими все отнесенные на него расходы. Эту задачу решает *бюджетное регулирование*, под которым понимается процесс ежегодного планового перераспределения средств Государственного бюджета вышестоящими бюджетами с целью сбалансирования каждого нижестоящего бюджета по доходам и расходам.

Бюджетное регулирование осуществляется при помощи различных методов, среди которых наиболее важным является *метод отчислений от регулирующих источников*. Значимость данного метода бюджетного регулирования определяется тем, что именно при его помощи предоставляется преобладающая часть средств, необходимых для сбалансирования доходов и расходов каждого бюджета при нехватке закрепляемых доходов. При невозможности сбалансировать нижестоящие бюджеты путем отчислений от регулирующих источников применяются другие методы бюджетного регулирования: а) *предоставление нижестоящим бюджетам бюджетных дотаций и бюджетных субвенций из вышестоящих бюджетов*; б) *выделение бюджетных ссуд*.

Для использования *метода отчислений от регулирующих источников* Главным управлением Государственного бюджета Министерства финансов Республики Узбекистан составляется план регулирования отчислений от общегосударственных налогов в бюджет Республики Каракалпакстан и бюджеты областей и города Ташкента.

План регулирования составляется для бюджета каждого региона, имеющего в своем составе бюджет другого нижестоящего региона. Он разрабатывается ежегодно при составлении проектов бюджетов на следующий финансовый год и по окончании финансового года утрачивает силу.

Предложения об установлении перечня регулирующих общегосударственных налогов и размеры отчислений от них в республиканский бюджет, бюджет Республики Каракалпакстан, бюджеты

областей и города Ташкента вносятся в Кабинет Министров Республики Узбекистан Министерством финансов Республики Узбекистан.

На основании принятого Государственного бюджета постановлением Президента Республики Узбекистан устанавливается перечень регулирующих общегосударственных налогов и размеры отчислений от них в бюджет республики Каракалпакстан, бюджеты областей и города Ташкента.

Дотация (от лат. *dotatio* дар, пожертвование) как метод бюджетного регулирования – это денежные средства, безвозмездно и безвозвратно выделяемые из вышестоящего бюджета в твердой сумме для покрытия разницы между расходами и доходами нижестоящего бюджета при недостаточности собственных доходов и других средств бюджетного регулирования и, в частности, отчислений от регулируемых доходов.

Данный метод бюджетного регулирования имеет ряд существенных недостатков, к числу которых можно отнести снижение заинтересованности местных органов государственной власти на местах в мобилизации дополнительных доходов бюджетов и ответственности финансовых органов за бесперебойное финансирование мероприятий, предусмотренных в бюджетах. Кроме того, дотация ставит исполнение нижестоящего бюджета в зависимость от полноты и своевременности поступления доходов в вышестоящий бюджет, за счет которых и перечисляются суммы дотаций. Поэтому дотация как метод бюджетного регулирования применяется только тогда, когда при передаче нижестоящему бюджету всех регулирующих доходов, мобилизуемых на его территории, общая сумма закрепленных и регулирующих доходов не покрывает всех запланированных расходов, т.е. исчерпаны все другие методы бездефицитного сбалансирования бюджета.

Субвенция (от лат. *subvenire* приходить на помощь) представляет собой денежные средства, безвозмездно выделяемые из вышестоящего в нижестоящий бюджет с условием их использования на определенные цели. В отличие от дотации субвенция предоставляется на финансирование определенного мероприятия и подлежит возврату в случае нарушения ее целевого использования. В ряде стран, например, в США, Италии, Германии, Японии субвенции предоставляются местным органам управления на финансирование определенных программ или проектов, осуществляемых ими по собственной инициативе, одобренной центром.

Субвенции как метод бюджетного регулирования применялись и в бывшем союзном государстве, которые в значительной степени заменили дотации. Субвенции из государственного бюджета были введены в 1924 году, а в 1931 году были отменены с установлением отчислений от общесоюзных государственных налогов и доходов.

Бюджетная ссуда – это средства, выделяемые на возвратной основе из вышестоящего бюджета в нижестоящий бюджет либо из республиканского бюджета юридическому лицу-резиденту или иностранному государству. Порядок предоставления бюджетных ссуд бюджету Республики Каракалпакстан, местным бюджетам и погашения

полученных бюджетных ссуд определен специальным нормативно-правовым актом¹.

Ссуды из вышестоящего бюджета предоставляются при условии, что максимальная мобилизация всех бюджетных источников не обеспечивает финансирование неотложных первоочередных мероприятий. Они выделяются на: а) покрытие плановых временных кассовых разрывов между поступлениями доходов и осуществлением расходов; б) покрытие фактических временных кассовых разрывов между поступлениями доходов и осуществлением расходов; в) осуществление схем целевого финансирования плановых расходов бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов.

Ссуды из средств вышестоящего бюджета могут предоставляться нижестоящему бюджету на покрытие плановых и фактических временных кассовых разрывов на срок до трех календарных месяцев и до одного календарного месяца на осуществление схем целевого финансирования.

Возврат ссуды производится строго в сроки, определенные договором о предоставлении ссуды, как правило, денежными средствами.

Бюджетное законодательство нашей республики не предусматривает такого метода бюджетного регулирования, **как субсидия** (от лат. *subsidium* *помощь, поддержка*). Данный метод бюджетного регулирования успешно используется в мировой практике, и *суть его заключается в том, что средства выделяются из вышестоящего бюджета на условиях долевого участия нижестоящих бюджетов в финансировании определенных мероприятий.*

5. Компетенция государственных органов представительной и исполнительной власти в области управления бюджетной системой

В учебной литературе по финансовому праву, изданной в советское время и в Российской Федерации после распада союзного государства отдельные параграфы или отдельная глава традиционно посвящаются рассмотрению бюджетных прав государства в целом и его административно-территориальных образований (например, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований). Термин «бюджетные права» применялся в союзном и применяется в российском законодательстве, а также в юридической литературе для характеристики статуса государственных и административно-территориальных образований как субъектов бюджетного права. Понятием «бюджетные права» обозначается широкий круг разнообразных по своему содержанию полномочий, связанных с составлением и утверждением соответствующего бюджета

¹ См.: Положение о порядке предоставления бюджетных ссуд бюджету Республики Каракалпакстан, местным бюджетам и погашения полученных бюджетных ссуд. Утверждено Приказом Министра финансов от 28 июня 2001 г. N 58 // БНА, 2001 г., N 14.

(Государственного бюджета, местных бюджетов), получением определенных бюджетных доходов (закрепляемых и регулируемых), самостоятельным исполнением бюджета того или иного уровня и использованием предусмотренных в них ассигнований и т. д.

В бюджетном законодательстве нашей республики термин «бюджетные права» выведен из оборота в связи с принятием Закона о бюджетной системе. Так, постановлением Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 14 декабря 2000 г. «О введении в действие Закона Республики Узбекистан «О бюджетной системе»¹ признан утратившим силу Закон Республики Узбекистан от 6 января 1961 года "О бюджетных правах Республики Узбекистан, Республики Каракалпакстан и местных Советов депутатов трудящихся Республики Узбекистан». В Законе о бюджетной системе закреплена компетенция центральных и местных органов представительной и исполнительной власти страны в области управления бюджетной системой, а не бюджетные права Республики Узбекистан, Республики Каракалпакстан и других административно-территориальных образований (областей, районов, городов).

Такой подход в бюджетном законодательстве Узбекистана представляется вполне оправданным. Дело в том, что основные бюджетные права, хотя и принадлежат государству в целом и его отдельным административно-территориальным образованиям, тем не менее, они конкретизируются в разнообразных полномочиях органов государственной власти и управления всех уровней, которые, как указывалось, практически и реализуют бюджетные права Республики Узбекистан, Республики Каракалпакстан, области, района, города.

Вместе с тем, в Законе о бюджетной системе не нашла отражения компетенция высшего представительного органа государства – Олий Мажлиса Республики Узбекистан, который занимает особое место в системе центральных органов государственной власти и управления, осуществляющих бюджетные права Республики Узбекистан, поскольку он наделен рядом исключительных полномочий в области регулирования бюджетных правоотношений. В данном случае, видимо, законодатель исходил из того, что основы компетенции Олий Мажлиса Республики Узбекистан нашли закрепление в Конституции страны, к числу которых относятся: принятие Государственного бюджета; установление налогов, поступающих на образование доходов всех бюджетов; принятие законодательных актов, регулирующих бюджетные отношения и др.

Бюджетные права Республики Узбекистан осуществляются также Кабинетом Министров Республики Узбекистан и Министерством финансов Республики Узбекистан. В Законе о бюджетной системе закреплена компетенция данных центральных государственных органов исполнительной власти в области регулирования бюджетных отношений.

¹ ВОМ РУ, 2001, N 1-2, ст. 6

К компетенции Кабинета Министров Республики Узбекистан относятся организация разработки проекта Государственного бюджета и представление его в Олий Мажлис Республики Узбекистан и организация исполнения Государственного бюджета, координация и контроль деятельности Министерства финансов и других органов государственного управления по исполнению Государственного бюджета. На Кабинет Министров Республики Узбекистан также возлагается определение порядка формирования и использования средств государственных целевых фондов, внесение на утверждение в Олий Мажлис отчета об исполнении Государственного бюджета.

К компетенции Министерства финансов Республики Узбекистан относятся подготовка проекта Государственного бюджета, определение порядка и осуществления контроля за поступлением и расходованием средств Государственного бюджета. Сюда же относятся регистрация смет расходов и штатных расписаний бюджетных организаций, принятие нормативно-правовых актов, регулирующих порядок использования средств Государственного бюджета получателями бюджетных средств, а также иные полномочия в соответствии с законодательством.

Бюджетные права административно-территориальных образований осуществляются органами государственной власти на местах. В Законе о бюджетной системе определяются полномочия как представительных, так и исполнительных органов. Так, Жокаргы Кенес Республики Каракалпакстан и Кенгаши народных депутатов всех уровней принимают соответственно бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты, а также утверждают отчеты об их исполнении. Этими же органами устанавливаются размеры и льготы по местным налогам и сборам, а также иным платежам, поступающим в местные бюджеты в соответствии с законодательством. К компетенции Совета Министров Республики Каракалпакстан и соответствующих хокимиятов относятся представление для принятия соответственно Жокаргы Кенес Республики Каракалпакстан и Кенгашами народных депутатов всех уровней проектов местных бюджетов, организация контроля за полнотой и своевременностью поступлений в бюджет и целевым расходованием бюджетных средств.

Контрольные вопросы и задания

1. Что понимается под бюджетным устройством государства?
2. Какие модели бюджетного устройства используются в мировой практике?
3. Дайте определение понятию бюджетная система.
4. Назовите основные звенья бюджетной системы Республики Узбекистан и раскройте их содержание.
5. Каково содержание и назначение сводных и обособленных бюджетов?

6. На каких принципах основывается бюджетная система Республики Узбекистан?
7. Что понимается под доходами бюджетной системы?
8. Как классифицируются доходы бюджетной системы?
9. Что понимается под расходами бюджетной системы?
10. По каким признакам классифицируются расходы бюджетной системы?
11. Что понимается под бюджетным регулированием, и каково его назначение?
12. Назовите основные методы бюджетного регулирования и дайте характеристику их содержания.
13. Каковы полномочия центральных органов представительной и исполнительной власти в области управления бюджетной системой?

Глава 9. Бюджетный процесс

1. Понятие бюджетного процесса, его принципы и стадии

Термином «процесс» обозначают совокупность последовательных действий, совершаемых для достижения определенного результата или порядок осуществления какой-либо деятельности. В этом смысле говорят, например, об административном, уголовном, гражданском процессе и т. д.

Поскольку компетенция органов государственной власти и управления всех уровней в области регулирования бюджетных отношений реализуется в разнообразных действиях, связанных с формированием Государственного бюджета от момента его составления до момента утверждения отчета об его исполнении, то имеются необходимые основания для того, чтобы рассмотреть их с процессуальных позиций. Процесс как юридическая категория имеет своим назначением реализацию норм материального права.

На основе приведенных методологических подходов деятельность по реализации материальных бюджетно-правовых норм можно рассматривать в качестве бюджетного процесса. Иными словами, бюджетный процесс является формой осуществления материальных бюджетных прав субъектов бюджетных правоотношений и регулируется нормами процессуального бюджетного права.

Бюджетное законодательство Республики Узбекистан закрепляет основы бюджетного процесса и регламентирует его. Понятие бюджетного процесса раскрывается в ст. 3 Законе о бюджетной системе. ***Бюджетный процесс*** - это регламентированный актами законодательства процесс составления, рассмотрения, принятия и исполнения Государственного бюджета, контроля, подготовки и утверждения отчета о его исполнении, а также взаимоотношения между бюджетами, входящими в структуру Государственного бюджета. Этим же законодательным актом установлены нормы, определяющие основные положения формирования и исполнения Государственного бюджета Республики Узбекистан. В развитие этих норм принят специальный нормативно-правовой акт, регулирующий порядок составления и исполнения Государственного бюджета. Речь идет о Правилах составления и исполнения Государственного бюджета Республики Узбекистан.

Государственный бюджет периодически проходит одни и те же постоянно возобновляющиеся стадии формирования и исполнения. Периодичность бюджета вызвана тем, что он действует в течение срока, на который принят правовой акт о бюджете, по истечении которого принимается новый акт о бюджете на следующий срок. Срок, в течение

которого действует акт, издаваемый о бюджете, составляет год¹ и носит название *бюджетного года*².

Бюджетный год в нашей стране соответствует календарному году, т.е. начинается с 1 января и заканчивается 31 декабря. В разных странах вследствие различий во времени проведения парламентских сессий, исторических традиций и других причин бюджетный год начинается неодинаково. Например, во Франции, Германии, Италии, Бельгии он начинается с 1 января. В Великобритании, Японии, Канаде – с 1 апреля. В Швеции, Норвегии, Пакистане – с 1 июля, а в США – с 1 октября.

Наряду с понятием бюджетного года, существует и понятие *бюджетного периода*, который включает промежуток времени от начала составления бюджета на планируемый период до утверждения отчета о его исполнении³. В Узбекистане бюджетный период длится около трех лет, что и составляет общую продолжительность бюджетного процесса в нашей республике.

Бюджетный период включает несколько стадий бюджетного процесса, последовательно сменяющих друг друга. В литературе по финансовому праву существуют различные мнения по вопросу о количестве стадий бюджетного процесса. В одних случаях выделяют четыре стадий⁴, в других - пять⁵. Однако, как нам представляется, данное обстоятельство не носит принципиального характера, поскольку главное состоит в том, чтобы все элементы бюджетного процесса нашли отражение в выделяемых стадиях. Кроме того, в бюджетном законодательстве той или иной страны могут закрепляться и такие стадии бюджетного процесса, которые традиционно никогда не рассматривались. Например, бюджетным законодательством Узбекистана предусмотрена стадия доведения показателей Государственного бюджета до получателей бюджетных средств.

Бюджетный процесс в нашей республике состоит из следующих стадий: 1) составление, рассмотрение и принятие бюджета; 2) доведение бюджета до получателей бюджетных средств; 3) исполнение бюджета и контроль за его исполнением; 4) составление и утверждение отчета об исполнении бюджета. Составной частью бюджетного процесса является бюджетное регулирование - процедура перераспределения средств между уровнями бюджетной системы государства.

В основе бюджетного процесса лежат определенные принципы, соблюдение которых необходимо для устойчивого и эффективного

¹ См., например, постановления Олий Мажлиса Республики Узбекистан о государственных бюджетах Республики Узбекистан на соответствующий финансовый год.

² В Законе о бюджетной системе используется термин «финансовый год».

³ Иногда в литературе этот промежуток времени называют бюджетным циклом. См., например: Финансовое право: Учебник /Под ред. проф. О.Н. Горбуновой. М.: Юристъ, 1996. С. 137; Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. С. 209.

⁴ Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева – М.: Юристъ, 2004. С. 226.

⁵ Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: Учебное пособие - М.: Новый юрист, 1998. С.

функционирования всей бюджетной системы государства. Поэтому не случайно бюджетному процессу присущи такие принципы, как *единство, полнота, реальность, сбалансированность, гласность всех бюджетов*, характерные для бюджетной системы в целом¹. Вместе с тем есть и отдельные принципы, присущие только бюджетному процессу, к числу которых относятся *ежегодность бюджета, разграничение компетенции между органами представительной и исполнительной власти, специализация показателей бюджета*².

Принцип *ежегодности* бюджета проявляется в том, что составление и принятие Государственного бюджета Республики Узбекистан осуществляется на бюджетный год. Важность данного принципа определяется тем, что дает возможность полнее учитывать тенденции развития общественно-политических, социальных и экономических процессов в конкретном периоде (в бюджетном году) и целенаправленно выделять бюджетные ассигнования на их осуществление.

Составление и исполнение бюджета является функциями органов исполнительной власти, а рассмотрение, утверждение и контроль за исполнением бюджета – органов представительной власти. В этом проявляется принцип *разграничения компетенции между органами представительной и исполнительной власти*. Роль этого принципа заключается в том, что исключается дублирование деятельности органов представительной и исполнительной власти в бюджетном процессе.

На всех стадиях бюджетного процесса действует принцип *специализация показателей бюджета*. Суть данного принципа состоит в конкретизации доходов бюджета по источникам их поступления, а расходов – по направлениям их использования и реализуется через бюджетную классификацию.

Бюджетная классификация является группировкой доходов и расходов бюджетов, входящих в структуру Государственного бюджета, а также источников финансирования его дефицита.

Бюджетная классификация используется для систематизации бюджетных данных с целью формирования, рассмотрения, принятия и исполнения Государственного бюджета и обеспечивает сопоставимость бюджетных данных с аналогичными данными международных классификационных систем.

Бюджетная классификация включает в себя: а) классификацию доходов Государственного бюджета; б) функциональную, организационную и экономическую классификации расходов Государственного бюджета; в) классификацию источников финансирования дефицита Государственного бюджета.

В классификации доходов Государственного бюджета Республики Узбекистан доходы группируются по источникам и видам поступлений.

¹ О содержании этих принципов см. параграф 2 главы 8.

² В отдельных источниках по данному вопросу имеется и иная точка зрения. См., например, Финансовое право: Учебник /Под ред. проф. О.Н. Горбуновой. – М.: Юристъ, 1996. С. 138-139.

Например, источник прямые налоги, а виды поступлений - налог на прибыль юридических лиц, налог на доходы физических лиц. Другими источниками являются косвенные налоги; ресурсные платежи и налог на имущество; налог на благоустройство и развитие социальной инфраструктуры; прочие доходы. По каждому из них предусмотрены соответствующие виды поступлений.

Функциональная классификация расходов Государственного бюджета представляет собой их группировку по основным функциям, исполняемым органами государственного управления, органами государственной власти на местах, а также другими бюджетными организациями.

В организационной классификации расходов Государственного бюджета расходы группируются по видам бюджетных организаций, хозяйствующих субъектов и мероприятий, отражающим распределение бюджетных ассигнований между их непосредственными получателями.

Экономическая классификация расходов Государственного бюджета представляет собой их группировку по экономическому назначению и видам платежей. Она объединяет следующие группы расходов: 1) заработная плата и приравненные к ней платежи (пособия семьям с детьми и материальная помощь малообеспеченным семьям, стипендии и другие); 2) начисления на заработную плату; 3) капитальные вложения (в соответствии с адресными списками, предусмотренными Государственной инвестиционной программой); 4) другие расходы.

Классификация источников финансирования дефицита Государственного бюджета представляет собой их группировку по внутренним и внешним источникам финансирования.

Бюджетная классификация разрабатывается и утверждается Министерством финансов Республики Узбекистан.

2. Составление, рассмотрение и принятие бюджетов

Работа по составлению проекта Государственного бюджета Республики Узбекистан координируется и осуществляется Министерством финансов Республики Узбекистан. Министерство финансов Республики Каракалпакстан, финансовые управления (отделы) соответствующих хокимиятов координируют и осуществляют работу по составлению проекта бюджета Республики Каракалпакстан и проектов местных бюджетов.

Проект Государственного бюджета Республики Узбекистан составляется по доходам и расходам в соответствии с прогнозом макроэкономических показателей развития экономики страны, а также Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента.

В процессе составления проекта Государственного бюджета Республики Узбекистан обеспечивается определение прогноза поступления доходов бюджета по источникам их образования, а также прогноза расходов для соблюдения пропорций в развитии отраслей народного

хозяйства, предусматриваемых проектом параметров макроэкономического развития экономики Республики Узбекистан.

Расходы в проекте Государственного бюджета Республики Узбекистан определяются исходя из предусматриваемых доходов, с учетом предельного размера дефицита, с определением источников его покрытия. Для покрытия расходов, предусматриваемых в проектах бюджета Республики Каракалпакстан, проектах местных бюджетов на следующий год, могут быть использованы также суммы свободных остатков бюджетных средств, образовавшиеся по результатам исполнения соответствующих бюджетов за прошедший финансовый год.

Плановое превышение расходов бюджета над его доходами за определенный период - дефицит может предусматриваться только в параметрах республиканского бюджета. Источниками его покрытия могут быть средства, привлекаемые в результате внутренних и внешних заимствований, остатки средств республиканского бюджета на начало финансового года, а также другие источники, в соответствии законодательными актами.

В процессе составления проекта Государственного бюджета Республики Узбекистан определяются взаимоотношения между республиканским бюджетом, бюджетом Республики Каракалпакстан и местными бюджетами, возникающие по поводу перераспределения средств между бюджетами, в том числе размеры отчислений от регулирующих общегосударственных налогов в республиканский бюджет, бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты.

Суммы доходов и расходов Государственного бюджета Республики Узбекистан разграничиваются между республиканским бюджетом, бюджетом Республики Каракалпакстан и местными бюджетами. При этом исходят из задач обеспечения финансирования мероприятий, предусматриваемых проектом параметров макроэкономического развития Республики Узбекистан, участия Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента в осуществлении мероприятий, имеющих общегосударственное значение.

Процесс составления проекта Государственного бюджета включает в себя несколько последовательных этапов, четко, обозначенных в нормах действующего бюджетного законодательства Узбекистана. К ним относятся: 1) *направление бюджетного запроса*; 2) *представление заявок и проектов бюджетов соответствующих территорий и целевых государственных фондов*; 3) *подготовка проекта Государственного бюджета и бюджетного послания*.

Министерство финансов Республики Узбекистан ежегодно в сроки, установленные Кабинетом Министров Республики Узбекистан, направляет *бюджетный запрос* на следующий финансовый год:

а) получателям бюджетных средств, финансируемым из республиканского бюджета, которые в течение трех дней издадут приказ об организации работы по составлению бюджетных заявок;

б) Совету Министров Республики Каракалпакстан, хокимиятам областей и города Ташкента для подготовки и представления ими в Министерство финансов Республики Узбекистан проектов бюджетов соответствующих территорий.

Одновременно бюджетный запрос направляется и органам-распределителям государственных целевых фондов для подготовки проектов соответствующих бюджетов государственных целевых фондов.

После получения бюджетного запроса получатели бюджетных средств из республиканского бюджета составляют *заявки на получение бюджетных ассигнований*, а Совет Министров Республики Каракалпакстан, хокимы областей и города Ташкента - *проекты бюджетов соответствующих территорий* по форме, разработанной Министерством финансов Республики Узбекистан и включающих в себя:

1) *по доходам* - расчеты по контингенту налогов, сборов, пошлин и других обязательных платежей, а также других доходов в Государственный бюджет следующего финансового года по каждому виду доходов в отдельности по соответствующим регионам.

2) *по расходам* - перечень показателей, на основе которых получатели бюджетных средств, должны составлять заявки на получение бюджетных ассигнований, а также показатели по сети, штатам и контингентам.

Получатели бюджетных ассигнований представляют заявки на выделение средств из бюджета в соответствующие финансовые органы в установленные сроки. Так, получатели бюджетных средств, финансируемые из бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов, направляют заявки в Министерство финансов Республики Каракалпакстан, в финансовые управления хокимиятов областей и города Ташкента не позднее первого июня текущего года, а финансируемые из республиканского бюджета, - в Министерство финансов Республики Узбекистан не позднее первого июля текущего года.

Совет Министров Республики Каракалпакстан, хокимы областей и города Ташкента, органы-распорядители государственных целевых фондов составляют проекты соответствующих бюджетов на следующий финансовый год и представляют в Министерство финансов Республики Узбекистан в порядке и сроки, установленные Кабинетом Министров Республики Узбекистан, но не позднее первого июля текущего года.

Министерство финансов Республики Узбекистан подготавливает проект Государственного бюджета на следующий финансовый год, до пятнадцатого сентября текущего года направляет его в Счетную палату Республики Узбекистан и представляет проект Государственного бюджета вместе с соответствующим заключением Счетной палаты Республики Узбекистан в Кабинет Министров Республики Узбекистан до первого октября текущего года.

На основании заявок получателей средств из республиканского бюджета Министерство финансов Республики Узбекистан подготавливает проект республиканского бюджета и с учетом рассмотрения проектов бюджета Республики Каракалпакстан, бюджетов областей и города Ташкента, а также проектов бюджетов государственных целевых фондов составляет проект Государственного бюджета Республики Узбекистан на следующий финансовый год, который содержит:

1) доходы и расходы Государственного бюджета, отражаемые в соответствии с бюджетной классификацией;

2) нормативы отчислений от регулирующих общегосударственных налогов в бюджеты Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента, а также размеры доходов, включая бюджетные дотации (субвенции), и расходов указанных бюджетов;

3) размеры оборотной кассовой наличности бюджета Республики Каракалпакстан, бюджетов областей и города Ташкента;

4) размеры резервного фонда Кабинета Министров Республики Узбекистан, резервных фондов бюджетов Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента, в пределах которых средства соответствующих бюджетов могут направляться на покрытие непредвиденных расходов;

5) предельный размер дефицита Государственного бюджета и источники его финансирования;

6) предельные размеры внутреннего и внешнего государственного долга, выдаваемых государством кредитов, гарантийного фонда.

Координацию и контроль за процессом подготовки проекта Государственного бюджета на следующий финансовый год осуществляет Премьер-министр Республики Узбекистан.

После составления проекта Государственного бюджета Министерство финансов Республики Узбекистан совместно с уполномоченными министерствами, государственными комитетами, ведомствами, а также соответствующими организациями разрабатывает и до 1 октября вносит в Кабинет Министров Республики Узбекистан проект *бюджетного послания*, в котором отражаются:

1) основные итоги социально-экономического развития страны за прошлый год и прогнозную оценку итогов социально-экономического развития страны текущего года;

2) отчет об исполнении Государственного бюджета за прошлый год с соответствующим заключением Счетной палаты Республики Узбекистан и оценку ожидаемого исполнения Государственного бюджета за текущий год;

3) основные макроэкономические показатели на следующий год, на которых построен проект Государственного бюджета на следующий год;

4) проект основных направлений бюджетной и налоговой политики страны на следующий год с соответствующим заключением Счетной палаты Республики Узбекистан;

5) комментарии к основным направлениям бюджетной и налоговой политики страны на следующий год;

6) сведения о состоянии внутреннего и внешнего государственного долга и расходов по нему;

7) проект Государственного бюджета на следующий финансовый год с соответствующим заключением Счетной палаты Республики Узбекистан.

Бюджетное послание вносится Кабинетом Министров Республики Узбекистан в Олий Мажлис Республики Узбекистан не позднее пятнадцатого октября текущего года.

Бюджетное законодательство нашей республики практически не содержит норм, регулирующих процедуру рассмотрения и принятия Государственного бюджета. Закон о бюджетной системе ограничился только указанием на то, что Государственный бюджет принимается Олий Мажлисом Республики Узбекистан (ст. 29). Вместе с тем, вопрос о рассмотрении и утверждении бюджета в органах представительной власти очень важен. Видимо, не случайно в бюджетном законодательстве многих стран предусмотрен подробный регламент рассмотрения и утверждения бюджета государства.

3. Доведение показателей бюджетов до исполнителей

Выделение в бюджетном законодательстве нашей республики отдельной стадии бюджетного процесса, связанной с доведением Государственного бюджета до получателей бюджетных средств, имеет важное теоретическое и практическое значение. Однако в научной и учебной литературе по финансовому праву, а также в бюджетном законодательстве других стран такая стадия не выделяется и не рассматривается. Согласно сложившейся доктрине и законодательной практике сразу же после стадии утверждения бюджета следует стадия его исполнения¹. В данном случае упускается из поля зрения тот очевидный факт, что задача практической реализации бюджета может реально решаться только после получения его многочисленными исполнителями показателей утвержденного бюджета. Эту задачу и призвана решать стадия доведения бюджета до получателей бюджетных средств.

Существенным элементом рассматриваемой стадии бюджетного процесса являются сроки доведения показателей бюджета и других сведений, необходимых для исполнения бюджета. При этом они должны обязательно увязываться со сроками составления, рассмотрения и утверждения бюджета для того, чтобы процесс доведения показателей бюджета заканчивался до наступления планируемого финансового года, а с первого дня нового финансового года можно было приступить к практическому исполнению бюджета.

¹ См., например, разделы 7 и 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Порядок и сроки доведения Государственного бюджета до получателей бюджетных средств установлены Законом о бюджетной системе (ст. 30) и Правилами составления и исполнения Государственного бюджета Республики Узбекистан (Глава IV).

После принятия Государственного бюджета Республики Узбекистан Олий Мажлисом Республики Узбекистан и утверждения его параметров Кабинетом Министров Республики Узбекистан, Министерство финансов доводит до сведения Совета Министров Республики Каракалпакстан, Министерства финансов Республики Каракалпакстан, хокимиятов областей и города Ташкента, финансовых управлений областей и города Ташкента:

объемы доходов и расходов бюджета Республики Каракалпакстан, бюджетов областей и города Ташкента;

нормативы отчислений регулирующих общегосударственных налогов в бюджет Республики Каракалпакстан и бюджеты областей и города Ташкента и другие показатели.

Получателям бюджетных средств, финансируемых из республиканского бюджета, сообщаются объемы установленных для них расходов в разрезе разделов, глав, параграфов, групп, типов и объектов расходов согласно бюджетной классификации по формам, установленным Министерством финансов Республики Узбекистан

После принятия бюджета Республики Каракалпакстан, бюджетов областей и города Ташкента, соответствующие финансовые органы в недельный срок доводят до сведения органов государственной налоговой службы на местах утвержденные объемы доходов указанных бюджетов, а до организаций, финансируемых из этих бюджетов – объемы установленных для них бюджетных ассигнований.

4. Исполнение бюджета и контроль за его исполнением

Исполнение Государственного бюджета – это обеспечение своевременности и полноты поступления, запланированных в его доходной части платежей по каждому источнику, а также бесперебойное финансирование всех мероприятий, предусмотренных в его расходной части.

В соответствии с Законом о бюджетной системе исполнение Государственного бюджета и бюджетов, входящих в его структуру, относится к компетенции Кабинета Министров Республики Узбекистан, Совета Министров Республики Каракалпакстан, органов исполнительной власти на местах и Министерства финансов.

Кабинет Министров Республики Узбекистан организует исполнение Государственного бюджета, координирует и контролирует работу Министерства финансов и других органов государственного управления по исполнению Государственного бюджета, определяет порядок формирования и использования средств государственных целевых фондов. Совет Министров Республики Каракалпакстан и исполнительные органы на

местах организуют контроль за полнотой и своевременностью поступлений средств в соответствующие бюджеты и их целевым расходованием.

Непосредственное исполнение республиканского бюджета, бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов осуществляется системой финансовых органов (Министерство финансов Республики Узбекистан, Министерство финансов Республики Каракалпакстан, финансовые управления и отделы соответствующих хокимиятов).

Министерство финансов Республики Узбекистан и другие финансовые органы несут ответственность за исполнение Государственного бюджета и входящих в его структуру бюджетов в пределах параметров, установленных законодательством. Управление доходами и расходами Государственного бюджета осуществляется Министерством финансов Республики Узбекистан.

Министерство финансов Республики Узбекистан обеспечивает исполнение Государственного бюджета, исполняет республиканский бюджет, руководит исполнением бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов. Этот орган организует и проводит мероприятия по обеспечению поступления всех доходов, предусмотренных в Государственном бюджете, а также по рациональному и экономному использованию бюджетных ассигнований строго по целевому назначению.

Министерство финансов Республики Узбекистан осуществляет контроль за исполнением республиканского бюджета министерствами, ведомствами, бюджетными организациями и хозяйствующими субъектами, соблюдением Центральным банком Республики Узбекистан и другими банками правил кассового исполнения бюджета, а также за финансированием банками капитальных вложений и других мероприятий, проводимых за счет ассигнований из бюджета. Устанавливает порядок подготовки, оформления, выдачи, исполнения и учета сертификатов назначения, а также порядок ведения бухгалтерского учета об исполнении бюджетов разных уровней и т. д.

Для осуществления функций по исполнению бюджета Министерство финансов Республики Узбекистан вправе получать от министерств и ведомств республики, других органов, предприятий, учреждений и организаций материалы для осуществления контроля за исполнением Государственного бюджета. Ограничивать, а в необходимых случаях приостанавливать финансирование из бюджета предприятий, учреждений и организаций при наличии фактов незаконного расходования ими средств, а также при непредставлении отчетов об использовании ранее отпущенных средств и другой установленной отчетности, с уведомлением об этом руководителей соответствующих министерств и ведомств, предприятий, учреждений и организаций.

Финансовые органы Республики Каракалпакстан и других административно-территориальных образований осуществляют аналогичные функции по исполнению бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы государства.

Существенная роль в исполнении Государственного бюджета принадлежит органам налоговой и таможенной служб. Налоговые органы осуществляют контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов, а также обязательных платежей в Республиканский дорожный фонд при Министерстве финансов Республики Узбекистан, во внебюджетный Пенсионный фонд при Министерстве финансов Республики Узбекистан. На таможенные органы возложен контроль за правильностью начисления, полнотой и своевременностью уплаты таможенных платежей. Для выполнения контрольных функций органы налоговой и таможенной служб наделены соответствующими полномочиями.

С 1 января 2006 года в нашей стране вводится казначейская система исполнения Государственного бюджета¹.

Казначейским исполнением Государственного бюджета является зачисление всех доходов Государственного бюджета на единый казначейский счет, а также оплата расходов Государственного бюджета с этого счета.

Казначейское исполнение Государственного бюджета осуществляется специально уполномоченным финансовым органом, определяемым законодательством, и его территориальными подразделениями в Республике Каракалпакстан, областях, районах, городах – Казначейством.

Основными задачами Казначейства являются: кассовое исполнение Государственного бюджета; осуществление контроля за поступлением и расходованием средств Государственного бюджета; осуществление платежей от имени и по поручению юридических или физических лиц, для которых предусмотрены средства в Государственном бюджете; сбор, обработка и анализ информации о ходе исполнения Государственного бюджета и т.д.

Казначейство исполняет возложенные на него задачи во взаимодействии с другими органами государственного управления, органами государственной власти на местах, Центральным банком Республики Узбекистан, коммерческими банками, иными организациями. Указанные органы и организации обязаны оказывать содействие Казначейству в осуществлении кассового исполнения Государственного бюджета, в управлении его средствами, осуществлении контроля за поступлением и расходованием средств Государственного бюджета.

Налоги, сборы и другие обязательные платежи в Государственный бюджет зачисляются на единый казначейский счет с отражением их в доходах соответственно республиканского бюджета, бюджета Республики Каракалпакстан, местных бюджетов, государственных целевых фондов. Внебюджетные средства бюджетных организаций зачисляются на единый казначейский счет с отражением их в доходах этих организаций.

¹ См. Закон Республики Узбекистан о казначейском исполнении Государственного бюджета.

Расходы Государственного бюджета осуществляются с единого казначейского счета или иных банковских счетов Казначейства в установленные сроки и в пределах остатков средств соответственно республиканского бюджета, бюджета Республики Каракалпакстан, местного бюджета, государственных целевых фондов и внебюджетных средств бюджетных организаций.

Казначейство управляет средствами Государственного бюджета, находящимися на едином казначейском счете и иных банковских счетах Казначейства, путем направления их для осуществления расходов Государственного бюджета в установленные сроки, а также временного размещения в банковские депозиты и иные активы свободных средств Государственного бюджета и предоставления за счет них бюджетных ссуд республиканскому бюджету, бюджету Республики Каракалпакстан, местному бюджету, а также государственным целевым фондам.

В соответствии с бюджетным законодательством Узбекистана исполнение Государственного бюджета должно осуществляться в пределах установленных параметров по доходам и расходам с тем, чтобы не допустить превышения размера его дефицита, установленного на текущий финансовый год. Поэтому Жокаргы Кенес Республики Каракалпакстан и представительные органы власти на местах не вправе предпринимать какие-либо действия, сокращающие доходы или увеличивающие расходы Государственного бюджета, если такие действия приведут к превышению его дефицита над предельным уровнем, установленным законодательством. Вместе с тем, представительные органы Республики Каракалпакстан и других административно-территориальных образований в целях оперативного управления бюджетной системой могут принимать решения по сокращению доходов и расходов соответствующего бюджета с обязательным соблюдением условий, предусмотренных Законом о бюджетной системе (ст. 35).

В процессе исполнения Государственного бюджета Республики Узбекистан могут вноситься изменения в утвержденные параметры доходов и расходов бюджета в порядке, определенном ст. 34 Закона о бюджетной системе. Внесение таких изменений производится в связи принятием Законов Республики Узбекистан, решений Олий Мажлиса Республики Узбекистан, указов Президента Республики Узбекистан, постановлений, распоряжений Кабинета Министров Республики Узбекистан после утверждения Государственного бюджета Республики Узбекистан на соответствующий год, а также в других случаях, предусмотренных действующим законодательством Республики Узбекистан¹.

Исполнение Государственного бюджета осуществляется по его доходным и расходным статьям. Исполнение доходных статей бюджета связано с перечислением юридическими и физическими лицами

¹ См., напр.: § 1 главы V Правил составления и исполнения Государственного бюджета Республики Узбекистан.

соответствующих налоговых и неналоговых платежей в те или иные уровни Государственного бюджета. При этом юридические лица самостоятельно исчисляют суммы платежей и перечисляют их в бюджет соответствующего уровня. Средства физических лиц поступают в бюджет как через исчисление и удержание из заработной платы сумм работодателями, так и посредством уплаты платежей непосредственно самими физическими лицами. Исполнение расходных статей Государственного бюджета осуществляется путем использования бюджетных средств их получателями.

Право использования бюджетных средств возникает у получателей бюджетных ассигнований с момента регистрации их смет расходов и штатных расписаний в соответствующих финансовых органах в порядке, установленном законодательством¹.

Бюджетные учреждения, а также предприятия, хозяйственные организации и другие получатели бюджетных средств обязаны расходовать бюджетные средства в строгом соответствии с размерами и целевым направлением ассигнований, предусмотренных в сметах расходов. Направление бюджетных средств на мероприятия, не предусмотренные сметами расходов, запрещается.

Право получателей бюджетных средств на расходование бюджетных ассигнований, предусмотренных по сметам расходов текущего года, прекращается 31 декабря текущего финансового года.

Неиспользованные бюджетные средства Государственного бюджета, в том числе предусмотренные на капитальные вложения и не профинансированные на 31 декабря отчетного года, утрачивают свое целевое назначение и использованию в следующем финансовом году не подлежат. Все депозитные счета, по которым осуществлялось исполнение доходных и расходных статей Государственного бюджета, закрываются, что в литературе принято называть *заключением бюджета*. Заключение бюджета происходит 31 декабря, после чего никакие операции по этим счетам не производятся. Доходы, начисленные, но не уплаченные в Государственный бюджет до 31 декабря текущего года, подлежат зачислению в этот бюджет в следующем финансовом году.

Исполнение Государственного бюджета находится под постоянным *контролем* органов исполнительной и представительной власти всех уровней.

Основные функции по контролю за исполнением Государственного бюджета Республики Узбекистан возложены на Министерство финансов Республики Узбекистан и его органы на местах (Министерство финансов Республики Каракалпакстан, финансовые управления и отделы областных, районных, городских хокимиятов). В процессе такого контроля они

¹ См.: Порядок регистрации смет расходов и штатных расписаний бюджетных организаций в Министерстве финансов и финансовых органах. Утвержден Министерством финансов 9 декабря 1999 г. N 93. Зарегистрирован Министерством юстиции 13 декабря 1999 г. N 849. С последующими изменениями.

рассматривают итоги исполнения бюджетов разных уровней, получают от налоговых и таможенных органов, а также органов - распорядителей государственных целевых фондов информацию о поступлении средств в бюджеты разных уровней. Запрашивают у получателей бюджетных ассигнований сведения о поступлении и расходовании бюджетных ассигнований, получают от банков сведения о движении бюджетных средств, в пределах своей компетенции проводят ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности получателей бюджетных средств.

Кабинет Министров ежеквартально рассматривает итоги исполнения Государственного бюджета, которые представляет Министерство финансов Республики Узбекистан.

Важные функции по исполнению Государственного бюджета в пределах своей компетенции выполняют налоговые и таможенные органы, Центральный банк Республики Узбекистан и обслуживающие коммерческие банки.

Контроль за исполнением Государственного бюджета осуществляется органами представительной власти всех уровней. При этом контрольные полномочия этих органов по своему содержанию отличаются от компетенции органов исполнительной власти. Так, органы представительной власти не осуществляют исполнение Государственного бюджета, а только контролируют его исполнение. Контрольные же полномочия, например, финансовых органов во главе с Министерством финансов неразрывно связаны с их функциями по исполнению бюджетов всех уровней.

5. Составление, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении бюджетов

По завершении исполнения Государственного бюджета все получатели бюджетных ассигнований, финансовые и налоговые органы составляют отчет об исполнении расходных и доходных статей бюджета. Порядок составления, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении Государственного бюджета регулируется Законом о бюджетной системе и нормативными актами Министерства финансов Республики Узбекистан.

Получатели бюджетных средств составляют и представляют соответствующим финансовым органам годовую бухгалтерскую отчетность об исполнении смет расходов в объеме и по формам, установленным Министерством финансов Республики Узбекистан. Сроки и порядок составления и представления указанной отчетности, а также порядок ее рассмотрения и утверждения определяются Положением о бухгалтерских отчетах и балансах организаций, состоящих на государственном бюджете Республики Узбекистан.

Получатели бюджетных средств составляют и представляют отчеты об использовании бюджетных ассигнований в финансовые органы в зависимости от уровня бюджетной системы, из которого они

финансировались. Так, получатели бюджетных средств, финансируемые из республиканского бюджета, представляют отчет в Министерство финансов Республики Узбекистан, а из бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов - в соответствующие финансовые органы.

Финансовые органы административно-территориальных образований представляют отчеты об исполнении соответствующего бюджета органам исполнительной власти на местах (хокимиятам), а также вышестоящим финансовым органам. Например, Министерство финансов Республики Каракалпакстан, финансовые органы областей и города Ташкента представляют отчеты об исполнении соответствующих бюджетов за отчетный период соответственно в Совет Министров Республики Каракалпакстан и соответствующие хокимияты, а также в Министерство финансов Республики Узбекистан.

Совет Министров Республики Каракалпакстан, хокиды областей, города Ташкента, районов и городов после рассмотрения и одобрения отчетов об исполнении бюджетов представляют их соответственно в Жокаргы Кенес Республики Каракалпакстан и соответствующие представительные органы власти на местах.

Государственный налоговый комитет, Государственный таможенный комитет Республики Узбекистан представляют в Министерство финансов Республики Узбекистан отчет о поступлениях налогов, сборов, пошлин и других обязательных платежей в Государственный бюджет за отчетный период.

Органы-распорядители государственных целевых фондов представляют Министерству финансов Республики Узбекистан отчеты о поступлении и использовании средств государственных целевых фондов в отчетном финансовом году.

Министерство финансов Республики Узбекистан рассматривает представленные получателями бюджетных средств из республиканского бюджета и финансовыми органами Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента и составляет отчет об исполнении Государственного бюджета и представляет его в Кабинет Министров Республики Узбекистан до первого апреля года, следующего за отчетным.

Кабинет Министров Республики Узбекистан направляет в Счетную палату Республики Узбекистан отчет об исполнении Государственного бюджета до пятого апреля года, следующего за отчетным, для проведения ею внешнего аудита и оценки.

Счетная палата Республики Узбекистан не позднее десятого мая года, следующего за отчетным, представляет в Кабинет Министров Республики Узбекистан заключение к отчету об исполнении Государственного бюджета.

Кабинет Министров Республики Узбекистан представляет в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан отчет об исполнении Государственного бюджета вместе с соответствующим

заключением Счетной палаты Республики Узбекистан не позднее пятнадцатого мая года, следующего за отчетным.

Отчет об исполнении Государственного бюджета рассматривается и утверждается Олий Мажлисом Республики Узбекистан.

Отчеты об исполнении бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов рассматриваются и утверждаются Жокаргы Кенесом Республики Каракалпакстан и соответствующими представительными органами власти на местах.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте характеристику понятию бюджетного процесса.
2. На каких принципах основывается бюджетный процесс?
3. Что такое бюджетная классификация и какова ее роль в бюджетном процессе?
4. Охарактеризуйте стадию составления, рассмотрения и принятия бюджетов.
5. В чем содержание и значение стадии доведения показателей бюджета до исполнителей?
6. Дайте характеристику стадии исполнения бюджета и контроля за его исполнением.
7. Каковы основные задачи Казначейства в исполнении бюджета?
8. В каком порядке, и какими органами составляется отчет об исполнении бюджета?

Раздел III. Правовое регулирование государственных доходов

Глава 10. Основы правового регулирования государственных доходов

1. Понятие и система государственных доходов

Республика Узбекистан как суверенное государство нуждается в соответствующих финансовых ресурсах, необходимых ему для решения важнейших экономических и социальных задач, укрепления правопорядка, обеспечения обороноспособности и национальной безопасности. В этой связи она должна располагать своими доходами, т.е. иметь в собственности и распоряжении государственные доходы, в формировании которых принимают участие все звенья финансовой системы страны.

Формирование государственных доходов осуществляется путем распределения и перераспределения части национального (чистого) дохода общества, создаваемого в различных сферах общественного производства, а также части личного дохода физических лиц, мобилизуемых государством методами обязательных и добровольных платежей.

Следовательно, *государственные доходы* – это различные виды денежных ресурсов, поступающие в собственность и распоряжение государства и используемые им для создания финансовой базы в целях осуществления своих внутренних и внешних функций. В литературе по финансовому праву существуют различные дефиниции государственных доходов, в которых в той или иной форме указываются одни и те же основные характеристики их содержания, нашедшие отражение и в приведенном выше определении.

Государственные доходы представляют собой единую систему, элементами которой является определенная совокупность отдельных видов денежных поступлений. Единство системы государственных доходов объясняется тем, что действующее законодательство устанавливает одни и те же виды денежных поступлений, используемых государством для формирования всех своих доходов. Этим обеспечивается единая финансовая политика государства.

Единая система государственных доходов классифицируется по различным видам, в зависимости от признаков, в которых отражаются наиболее важные характеристики их сущности.

В зависимости от порядка формирования и использования все государственные доходы классифицируются на *централизованные и децентрализованные доходы*. Такая классификация является основной, поскольку дает наиболее полное представление о системе государственных доходов, а также позволяет показать один из механизмов практической реализации принципа централизации и децентрализации в финансовой деятельности государства.

Под централизованными доходами понимаются финансовые ресурсы, которые поступают в единый общегосударственный фонд денежных

средств, т.е. в Государственный бюджет страны. Необходимость концентрации части национального дохода в непосредственном распоряжении государства диктуется рядом объективных причин. В частности, это связано с наличием определенных потребностей всего общества. Располагая единым фондом денежных средств, государство может осуществлять перераспределение средств между различными отраслями и сферами экономики, обеспечивать развитие всех административно-территориальных образований, успешно проводить социальную политику.

К децентрализованным государственным доходам относятся доходы государственных предприятий, которые в предусмотренном законодательством порядке поступают в их распоряжение и используются ими самостоятельно на производственные и социальные нужды. Эти доходы, хотя и находятся в государственной или в муниципальной собственности, тем не менее, они закреплены за государственными предприятиями и принадлежат им на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. После уплаты налогов и других обязательных платежей предприятия самостоятельно распоряжаются полученной прибылью и другими доходами, находящимися в их распоряжении.

В связи с проведением радикальной экономической реформы, основанной на существенном расширении прав предприятий в определении направлений финансово-хозяйственной деятельности доля средства, оставляемой в их распоряжении постоянно увеличивается. Однако тенденция роста децентрализованных доходов не может ослабить значение централизованных доходов, уменьшить роль Государственного бюджета. Практика показывает, что вместе с ростом рентабельности производства, увеличением размера прибыли и других накопленных предприятий неизбежно возрастают в абсолютном выражении и доходы Государственного бюджета. Таким образом, понятие государственных доходов шире понятия доходов Государственного бюджета и включает в себя как доходы бюджета, так и доходы государственных предприятий и организаций

Кроме того, некоторая часть денежных средств поступает в распоряжение государства при посредстве других финансово-правовых институтов, например государственного кредита. Не случайно, в некоторых источниках по финансовому праву понятие государственных доходов рассматривается в широком и узком смысле. В первом случае к ним относят доходы бюджетной системы и внебюджетных государственных фондов¹, а также доходы государственных предприятий, которые остаются в их распоряжении. Во втором случае – доходы, зачисляемые только в бюджетную систему и государственные внебюджетные фонды².

При классификации государственных доходов применяются и иные критерии. Так, они классифицируются по социально-экономическому признаку, методу аккумуляции, в зависимости от юридических особенностей и юридической формы денежных поступлений и т. д.

В процессе мобилизации государственных доходов возникают разнообразные финансовые правоотношения по поводу формирования и использования этих доходов. Содержание этих правоотношений определяется видом государственных доходов, которые, как отмечалось, подразделяются на централизованные и децентрализованные доходы.

Формирование общегосударственного централизованного фонда денежных средств обеспечивается с помощью финансово-правовых институтов, регулирующих порядок мобилизации доходов Государственного бюджета – налогов и неналоговых доходов. Налоги используются государством в качестве основного способа перераспределения национального дохода, посредством которых часть доходов юридических и физических лиц привлекается в централизованный фонд для удовлетворения общегосударственных потребностей³.

Большая группа общественных отношений, регулируемых финансовым правом, возникает в связи с наличием децентрализованных государственных доходов, т. е. финансов государственных предприятий. Они различны по своему содержанию, основаниям возникновения, кругу субъектов и поэтому регулируются нормами различных отраслей права. Однако значительная часть этих отношений регулируется нормами финансового права. К ним относятся нормы, регламентирующие виды денежных доходов государственных предприятий, отраслевых органов государственного управления, источники их образования, права и обязанности предприятий и органов государственного управления по образованию и использованию децентрализованных доходов.

¹ По нашему бюджетному законодательству – государственные целевые фонды

² См., напр.: Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. С. 304.

³ Налоги как особый финансово-правовой институт рассматривается в последующих главах данного учебника.

2. Система доходов Государственного бюджета и пути их укрепления

В системе Государственных доходов Республики Узбекистан централизованные доходы, аккумулируемые в Государственном бюджете, являются основным источником покрытия расходов страны.

В Государственном бюджете доходные источники группируются следующим образом:

а) прямые налоги: налог на доходы (прибыль) юридических лиц; единый налог с микрофирм и малых предприятий, применяющих упрощенную систему налогообложения; налог на доходы физических лиц; фиксированный налог на доходы юридических и физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью;

б) косвенные налоги: налог на добавленную стоимость; акцизный налог; таможенная пошлина; единый таможенный платеж с физических лиц; налог с физических лиц на потребление бензина, дизельного топлива и газа для транспортных средств;

в) ресурсные платежи и налог на имущество: налог на имущество; земельный налог; налог за пользование недрами; налог за пользование водными ресурсами; экологический налог;

г) налог на развитие инфраструктуры;

д) прочие доходы.

В абсолютном выражении доходы Государственного бюджета формируются преимущественно за счет налоговых платежей, удельный вес которых, как отмечалось, составляет свыше 97 процентов от его общих доходов. Поэтому одним из важнейших правовых институтов рассматриваемого раздела финансового права является налоговое право, регулирующее отношения, возникающие при установлении и взимании налоговых платежей.

Система прочих доходов Государственного бюджета включает различные виды неналоговых платежей, которые отличаются от налоговых платежей по методам и формам взимания, источникам, субъектам платежей и другим основаниям. В отличие от налоговых платежей, они могут быть также добровольными (например, поступления по государственному кредиту) и обязательными (например, платежи от использования государственных и финансовых активов, объектов государственной и муниципальной собственности и т. д.). Существуют и другие группы неналоговых платежей, и в частности, взимаемые в качестве юридических санкций за нарушение норм различных отраслей права (штрафы, пени, доходы от конфискованного имущества и т. п.).

Доходами Государственного бюджета являются и платежи, поступающие в государственные целевые фонды, которые в соответствии с действующим бюджетным законодательством нашей республики, включаются в единый общегосударственный централизованный фонд денежных средств. К ним относятся платежи по государственному

социальному страхованию, в дорожный фонд, государственный фонд содействия занятости и др.

По юридической природе эти платежи имеют очень много схожих черт с налоговыми платежами: введение их предусмотрены соответствующими законодательными актами; по каждому платежу определены плательщики, объекты обложения, ставки, льготы и другие элементы, характерные налоговым платежам.

Поиск новых источников пополнения доходной части государственного бюджета, и закрепление их в нормах финансового права имеет большое значение для бесперебойного финансирования мероприятий, предусмотренных в расходной части бюджета. При этом пополнить доходную часть бюджета можно различными путями.

Один из наиболее простых – это установление и правовое закрепление новых налогов, повышение ставок действующих налоговых платежей. Однако мировая практика показывает, что слишком высокие налоги ведут к тому, что у предпринимателей пропадает заинтересованность в получении высоких доходов, в развитии и совершенствовании производства. В результате падают доходы хозяйствующих субъектов и соответственно снижаются поступления от налогов в бюджет.

Здесь необходимы иные подходы, основанные на неординарных, нестандартных и нетрадиционных мерах. Одной из таких мер является проводимая в республике гибкая налоговая политика. Суть такой политики состоит в том, чтобы с одной стороны, обеспечить пополнение доходов бюджета, а с другой, - стимулировать деловую активность¹.

Максимальная мобилизация доходов Государственного бюджета за счет установленных налоговых платежей во многом зависит от четкой работы налоговых органов, которые призваны контролировать правильность и своевременность поступлений причитающихся платежей в бюджет. Это тем более важно, что многие плательщики налогов и юридические и физические лица нарушают на практике законодательство о налогах. Нередки еще случаи сокрытия или занижения объектов налогообложения, несвоевременного внесения в бюджет налоговых сумм, искажения отчетных данных, являющихся основанием для расчетов облагаемой суммы и т. д.

Важным источником привлечения дополнительных средств в доходы бюджета является выпуск и размещение среди физических и юридических лиц государственных ценных бумаг и, в частности, облигаций государственных займов. Данный источник используется государством преимущественно в отношении юридических лиц, а государственные ценные бумаги, размещаемые среди физических лиц, практически отсутствуют.

¹ Каримов И.А. Узбекистан – собственная модель перехода на рыночные отношения. С. 43.

Для укрепления доходной части Государственного бюджета существенное значение имеет развитие местных бюджетов. В целях расширения прав и повышения ответственности органов государственной власти на местах в обеспечении экономического и социального развития регионов вносятся принципиальные изменения в порядок формирования их финансовой базы. Перестраивается территориальное финансово-бюджетное планирование, усиливается зависимость местных бюджетов от результатов финансовой деятельности хозяйствующих субъектов, расположенных на соответствующей территории, расширяется сфера использования ресурсов местных бюджетов и т. д.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение государственным доходам.
2. На какие виды подразделяются государственные доходы в зависимости от порядка их формирования и использования?
3. Назовите и дайте характеристику нормативной базе, регулирующей государственные доходы.
4. Как выглядит система доходов государственного бюджета?
5. Чем различаются между собой налоговые и неналоговые источники государственных доходов?
6. Дайте характеристику основным видам налоговых и неналоговых источников государственных доходов.
7. Каковы основные пути укрепления доходов государственного бюджета?

Глава 11. Налоговое право Республики Узбекистан

1. Понятие и функции налогов и других обязательных платежей

В условиях развития рыночных отношений главным регулятором в осуществлении экономической политики государства становятся налоги, которые «призваны обеспечивать формирование доходной части государственного бюджета в размерах необходимых для решения важнейших общегосударственных народнохозяйственных задач»¹.

Налоги возникли вместе с товарным производством и появлением государства, которому требовались денежные средства на содержание основных атрибутов публичной власти: армии, судов, чиновников, а также на другие государственные нужды.

С экономической точки зрения налоги представляют собой систему денежных отношений, которыми опосредствуются взаимоотношения юридических и физических лиц, с одной стороны, и государством, с другой, по поводу формирования государственных финансов. За счет налогов формируется основная часть финансовых ресурсов государства, которые поступают в его бюджет и используются на нужды общества. В связи с этим при определении экономической природы налогов важнейшим критерием является их сущностная принадлежность к финансово-бюджетной системе государства.

Вместе с тем налог как важнейшая стоимостная экономическая категория не может обеспечить реальное поступление финансовых ресурсов в бюджет государства без соответствующего правового обеспечения. В этой связи особую значимость приобретает вопрос о юридической сущности налога.

Наиболее важными характерными чертами налогов, составляющими их юридическую сущность, являются *безвозмездность налоговых платежей, принудительность их выплат, порядок их установления и введения, определение конкретного размера налога и точного срока его внесения*².

До принятия Налогового кодекса 2007 года действующее налоговое законодательство нашей республики не содержало нормативного определения категории «налоги», хотя это имело большое практическое значение для правильного и единообразного применения норм указанного законодательства. Кроме того, понятие налогов является одной из

¹ Каримов И.А. Узбекистан по пути углубления экономических реформ. – Т.: Узбекистон, 1995. С. 188.

² Эти и некоторые другие юридические признаки налогов, которые в той или иной мере позволяют определить условия и порядок их существования как правового явления традиционно, отмечаются в специальной литературе. См., например, Основы налогового права // Под ред. С.Г. Пепеляева. - М., 1995. С. 24; Налоги и налоговое право: Учебное пособие // Под ред. А.В. Брызгалина. М., 1998. С. 260-261; Хван Л.Б. Налоговое право. Т., 2001. С.18 Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. С. 310-311; Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2004. С. 359 и др.

отправных точек при подготовке законодательных актов, регулирующих порядок установления и взимания налогов.

В статье 12 нового Налогового кодекса Республики Узбекистан под налогами понимаются установленные данным Кодексом обязательные денежные платежи в бюджет, взимаемые в определенных размерах, носящие регулярный, безвозвратный и безвозмездный характер. В этом определении в основном нашли отражение те черты налогов, которые как отмечалось, составляют их юридическую сущность.

Следует заметить, что новый Налоговый кодекс содержит перечень не только налогов в собственном значении этого слова, но других обязательных платежей, подлежащих внесению в бюджетную систему государства.

Согласно абзаца 2 ст.12 Налогового кодекса под другими обязательными платежами понимаются установленные Кодексом обязательные денежные платежи в государственные целевые фонды, таможенные платежи, а также сборы, государственная пошлина, уплата которых является одним из условий совершения в отношении плательщиков уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу лицензий и иных разрешительных документов.

Указанные платежи и налоги в узком буквальном смысле обладают как общими, так и существенными специфическими чертами. К числу специфических черт других обязательных платежей относится то, что они в отличие от налогов носят частично возмездный характер, взимаются за оказание законно установленных услуг или предоставление определенного права (например, сбор за право розничной торговли отдельными видами товаров и оказание отдельных видов услуг). Такие платежи носят, как правило, разовый характер, обязательность их уплаты наступает в результате свободного выбора плательщика осуществлять или воздержаться от действий, за которые они предусмотрены (например, таможенная пошлина). Налогам же, в отличие от них, присуща регулярность их уплаты в установленные законодательством сроки при наличии объекта налогообложения.

Юридическая конструкция налогов и других обязательных платежей включает совокупность внутренних функциональных единиц, которые именуются *элементами закона о налоге*.

Статьей 24 Налогового кодекса определены общие условия установления налога или другого обязательного платежа. В соответствии с ней налог или другой обязательный платеж считается установленным только в том случае, когда в налоговом законодательстве определены налогоплательщики, а также элементы, необходимые для исчисления и уплаты этого налога или другого обязательного платежа. Такими элементами являются: *объект налогообложения; налогооблагаемая база; ставка; порядок исчисления; налоговый период; порядок представления налоговой отчетности; порядок уплаты.*

В случаях, предусмотренных Налоговым кодексом, при установлении налога и другого обязательного платежа в налоговом законодательстве могут предусматриваться *льготы* по ним, а также основания для их применения налогоплательщиком.

Объектом налогообложения являются имущество, действия, результат действия, с наличием которых у налогоплательщика возникает обязательство по исчислению и (или) уплате налога или другого обязательного платежа.

Налогооблагаемая база представляет собой стоимостную, количественную, физическую или иную характеристику объекта налогообложения в показателях, применительно к которым установлена ставка налога или другого обязательного платежа.

Ставка - это величина начислений на единицу измерения налогооблагаемой базы в процентах или в абсолютной сумме.

Порядок исчисления налога и другого обязательного платежа определяет правила расчета суммы налога и другого обязательного платежа за налоговый период исходя из налогооблагаемой базы, ставки, а также льгот при их наличии.

Налоговый период представляет собой период времени, по окончании которого определяется налогооблагаемая база и исчисляется сумма налога или другого обязательного платежа.

Налоговый период может быть разделен на несколько отчетных периодов, по итогам которых возникает обязательство по представлению расчетов и уплате причитающихся сумм налогов и других обязательных платежей.

Льготами по налогам и другим обязательным платежам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков предусмотренные Налоговым кодексом, иными законами и решениями Президента Республики Узбекистан преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками, включая возможность не уплачивать налог и (или) другой обязательный платеж либо уплачивать их в меньшем размере.

Роль налогов в любом государстве определяется теми функциями, которые они выполняют. Под *функцией налога* понимается проявление его сущности в действии, способ выражения его свойств. Функция показывает, каким образом реализуется общественное назначение данной экономической категории как инструмента стоимостного распределения и перераспределения доходов. Налогам присущи *фискальная, регулирующая, распределительная и контрольная функции*

Фискальная функция налогов определяется самой их природой, которые в обязательном порядке и безвозмездно поступают в доход государства и используются им для покрытия своих расходов. Посредством фискальной функции реализуется главное общественное назначение налогов - формирование финансовых ресурсов государства, аккумулируемых в бюджетной системе и внебюджетных фондах, и используемых для осуществления им своих функций. Фискальная функция

налогов позволяет государству мобилизовать основную часть финансовых ресурсов.

Регулирующая функция налогов состоит в том, что они служат важным инструментом экономического воздействия на общественное производство, его структуру и динамику, ускорение научно-технического прогресса. Налогами можно стимулировать или, наоборот, ограничивать деловую активность. С помощью налогов можно проводить протекционистскую экономическую политику или обеспечить свободу товарному рынку.

Наличие *распределительной функции* налогов определяется тем, что «налоговая система осуществляет перераспределение части валового национального продукта и таким образом непосредственно участвует в структурных преобразованиях экономики, в обеспечении социальных гарантий населению»¹. При помощи налогов государство перераспределяет часть прибыли (дохода) юридических и физических лиц, направляя их на развитие экономики и социальной сферы. Установление прогрессивной шкалы обложения на более высокие доходы, полное или частичное освобождение от налогов граждан, нуждающихся в социальной защите, позволяет придать рыночным преобразованиям в экономике чётко выраженную социальную направленность. Через налогообложение достигается «поддержание социального равновесия путем изменения соотношения между доходами отдельных социальных групп с целью сглаживания неравенства между ними»².

Контрольная функция налогов проявляется в том, что через систему налогообложения проверяется эффективность налоговых механизмов, состав и налоговая способность плательщиков, уровень их исполнительности.

2. Система налогов и других обязательных платежей, принципы ее организации и функционирования

Под системой налогов и других обязательных платежей понимается совокупность всех обязательных платежей, взимаемых в соответствии с налоговым законодательством на территории Республики Узбекистан.

Принадлежность налогов и других обязательных платежей к тому или иному уровню системы налогов отнюдь не означает, что они являются источниками только соответственно республиканского бюджета или местных бюджетов. Здесь следует учитывать, что действующее законодательство предусматривает полное или частичное закрепление отдельных налогов, взимаемых на одном уровне, в качестве источников доходов бюджетов другого уровня, например, это относится к регулируемым доходам тех или иных бюджетов.

¹ Каримов И.А. Узбекистан по пути углубления экономических реформ. – Т.: Узбекистон, 1995. С. 188.

² Ходов Л. Функции налогов. Учебник. // Под ред. А. Улатова. М.: Изд-во БЕК, 1994. С.309.

По объему полномочий государственных органов по установлению, введению и отмене налогов и других обязательных платежей, а также в зависимости от уровня бюджетной системы государства, куда поступают те или иные платежи выделяются *общегосударственные налоги и другие обязательные платежи, а также местные налоги и другие обязательные платежи.*

Характерными признаками *общегосударственных налогов и других обязательных платежей* является то, что они имеют наибольшее фискальное значение и поступают, как правило, в республиканский бюджет), устанавливаются, отменяются и вводятся законодательными актами Республики Узбекистан и взимаются на всей территории страны.

Налоговым кодексом Республики Узбекистан предусмотрены следующие виды общегосударственных налогов:

- 1) налог на прибыль юридических лиц;
- 2) налог на доходы физических лиц;
- 3) налог на добавленную стоимость;
- 4) акцизный налог;
- 5) налоги и специальные платежи для недропользователей;
- 6) налог за пользование водными ресурсами;
- 7) единый налоговый платеж;
- 8) фиксированный налог по отдельным видам предпринимательской деятельности.

В настоящее время в соответствии с Налоговым кодексом действуют следующие общегосударственные другие обязательные платежи:

- 1) обязательные платежи в социальные фонды:
единый социальный платеж;
страховые взносы граждан во внебюджетный Пенсионный фонд;
обязательные отчисления во внебюджетный Пенсионный фонд;
- 2) обязательные платежи в Республиканский дорожный фонд:
обязательные отчисления в Республиканский дорожный фонд;
сборы в Республиканский дорожный фонд;
- 3) государственная пошлина;
- 4) таможенные платежи;

Местные налоги и другие обязательные платежи также как и общегосударственные налоги и другие обязательные платежи устанавливаются и отменяются законодательными актами Республики Узбекистан и в частности, Налоговым кодексом.

К местным налогам и другим обязательным платежам согласно Налогового кодекса относятся:

- 1) налог на имущество;
- 2) земельный налог;
- 3) налог на благоустройство и развитие социальной инфраструктуры;
- 4) налог с физических лиц на потребление бензина, дизельного топлива и газа для транспортных средств.

5) сбор за право розничной торговли отдельными видами товаров и оказание отдельных видов услуг;

б) единый земельный налог.

Организация и функционирование налоговой системы в целом и системы налогов, в частности, подчинены определенным принципам, числу которых относят единство налоговой системы, справедливость налогообложения, подвижность (эластичность) налогообложения, стабильность системы налогов, удобство налогообложения и др.

Налоги и другие обязательные платежи, предусмотренные в Налоговом кодексе подразделяются на налоги и другие обязательные платежи, уплачиваемые при общеустановленном порядке налогообложения - общеустановленные налоги, а также налоги и другие обязательные платежи, уплачиваемые при упрощенном порядке налогообложения.

Общеустановленный порядок налогообложения предусматривает уплату налогов и других обязательных платежей, установленных Налоговым кодексом, за исключением налогов и других обязательных платежей, предусмотренных упрощенным порядком налогообложения.

Упрощенный порядок налогообложения предусматривает уплату:

- единого налогового платежа, для отдельных категорий плательщиков (микрофирм и малых предприятий, предприятий торговли и общественного питания, юридических лиц, осуществляющих деятельность по организации лотерей, нотариусы, занимающиеся частной практикой);

- единого земельного налога для сельскохозяйственных товаропроизводителей;

- фиксированного налога по отдельным видам предпринимательской деятельности.

Кроме того, в Налоговом кодексе предусмотрены особенности налогообложения отдельных категорий налогоплательщиков, на которых не в полной мере распространяется общеустановленные налоги и налоги, уплачиваемые при упрощенном порядке налогообложения.

К таким категориям плательщиков относятся: юридические лица, привлекающие прямые частные иностранные инвестиции; налогоплательщики, осуществляющие совместную деятельность по договору простого товарищества; дехканские хозяйства и др.

3. Налоговое право и его источники

Определенный круг общественных отношений составляющих предмет финансового права, связан с установлением и взиманием налогов. Они регулируются нормами финансового права, которые в совокупности составляют один из его институтов - налоговое право.

С учетом этого под *налоговым правом* принято понимать совокупность финансово-правовых норм, регулирующих общественных отношения, возникающие в процессе установления и взимания налогов.

В настоящее время с возрастанием роли налогов в регулировании экономических и социальных процессов многие исследователи склонны рассматривать налоговое право в качестве самостоятельной отрасли права. Однако если исходить из общепринятой доктрины, согласно которой важнейшими признаками распределения норм права по отраслям является единство предмета и метода правового регулирования, то серьезных оснований для выделения налогового права в самостоятельную отрасль права пока не наблюдается.

Таким образом, вполне справедливо налоговое право рассматривается в литературе как финансово-правовой институт, раздел финансового права¹.

Нормы налогового права содержатся в многочисленных нормативно-правовых актах – *источниках налогового права*. Эти акты довольно разнообразны по правовой форме и содержанию, но они тесно взаимосвязаны и составляют определенную систему.

Основы правового регулирования налоговых отношений закреплены в Конституции Узбекистана. В частности, ст. 123 Основного закона нашей страны предусматривает, что на территории республики действует единая налоговая система, а право установления налогов принадлежит Олий Мажлису Республики Узбекистан. Кроме того, ст. 51 Конституции закрепляет обязанность граждан платить установленные законом налоги.

Среди нормативных актов, специально посвященных регулированию налоговых отношений, ведущее место занимает новый Налоговый кодекс Республики Узбекистан, принятый 25 декабря 2007 года, который разработан путем совершенствования и систематизации всех действующих норм и положений, регулирующих вопросы налогообложения, и является документом прямого действия. Он устанавливает порядок исчисления и уплаты всех налогов и других обязательных платежей, действующих на территории Республики Узбекистан, что позволяет создать единую законодательную базу в системе налоговых отношений.

Важнейшим источником налогового права являются Указы и постановления Президента Республики Узбекистан, которыми регулируются наиболее принципиальные вопросы налоговой политики нашего государства в условиях рыночных преобразований. В них определяется целевая направленность принимаемых радикальных мер по совершенствованию налоговой системы государства и приведения ее в соответствие с потребностями рыночных реформ. В частности, это касается ежегодных постановлений Президента Республики Узбекистан о прогнозе макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета на очередной финансовый год. В них уточняются ставки общегосударственных налогов, осуществляется распределение

¹ Финансовое право: Учебник // Под ред. О.Н. Горбуновой. -М.: Юристь, 1996. С. 186; Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: Учебное пособие. - М.: Новый юрист, 1998. С. 86. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристь, 2003. С. 326; Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева – М.: Юристь, 2004. С. 331.

регулируемых налогов по уровням бюджетной системы, устанавливаются предельные размеры ставок местных налогов и других обязательных платежей и т. д.

Среди источников налогового права существенная роль принадлежит постановлениям Кабинета Министров Республики Узбекистан. Путем принятия правительственных решений осуществляется процесс оперативного государственно-правового регулирования налоговых отношений.

Наиболее многочисленную группу источников налогового права составляют ведомственные нормативные акты, которые, как правило, принимаются совместными постановлениями Государственного налогового комитета и Министерства финансов Республики Узбекистан. Это, например, инструкции о порядке исчисления и уплаты конкретных видов налогов и других обязательных платежей, установленных действующим налоговым законодательством, а также разъяснения нормативного характера по тем или иным вопросам налогообложения. В отдельных случаях нормативные акты по вопросам налогообложения принимаются Государственным налоговым комитетом и Министерством финансов по согласованию с Центральным банком, Государственным таможенным комитетом, Министерством иностранных дел и другими государственными органами.

Рассматривая указанные источники налогового права в единстве и во взаимосвязи, можно сказать, что в нашей республике сформировалась целостная *система налогового законодательства, т.е. совокупность нормативно-правовых актов, регулирующих отношения, связанные с возникновением, изменением и прекращением налоговых обязательств.*

4. Налоговые правоотношения

Налоговым правом опосредствуется определенная часть общественных отношений, составляющих предмет финансового права, и поэтому налоговые правоотношения обладают всеми общими признаками характерными для финансовых правоотношений в целом. Они, как и любые финансовые правоотношения, носят властно-имущественный характер, обязательным субъектом этих отношений является государственный орган, а объектом денежные отношения.

Отличительной особенностью налоговых правоотношений является то, что они не связаны со всей совокупностью элементов финансовой деятельности государства, к числу которых, как отмечалось, относятся образование, распределение и использование централизованных и децентрализованных денежных фондов государства. Нормы налогового права имеют своим предметом общественные отношения по образованию указанных денежных фондов государства и, причем только в той части, которая связана с установлением и взиманием налоговых платежей, контролем за соблюдением всеми субъектами налоговых отношений

требований законодательства. Отношения же, связанные с определением объемов поступлений по конкретным видам налогов и распределением их по уровням бюджетной системы государства, регулируются нормами бюджетного права.

Таким образом, *налоговые правоотношения – это общественные финансовые отношения, возникающие в процессе установления и взимания налогов и сборов, контроля за соблюдением налогового законодательства, урегулированные нормами налогового права.*

Для применения норм права особо важно не только констатировать юридический характер общественного явления, но и определить, кто является носителем прав и обязанностей, каков конкретный объект данного субъективного права, определить место и время возникновения и исполнения прав и обязанностей для конкретных лиц. В силу этого и сложилось понятие конкретного правоотношения как индивидуально-определенной связи уполномоченного лица с обязанным лицом, выражающейся в конкретных корреспондирующих друг другу правах и обязанностях.

Правовое регулирование налоговых отношений с самого начала предполагает конкретные права и обязанности участников данных отношений, объем и характер которых, а также возможность их приобретения, зависят от соответствующих юридических фактов, и поэтому налоговые правоотношения являются примером конкретных правоотношений. В этом качестве налоговые правоотношения являются специфической формой реализации норм налогового права, полностью соответствующая его особым возможностям воздействия не вообще на общественные финансовые отношения, а именно на конкретные отношения (по установлению и взиманию налогов), не вообще на поведение, а на действия конкретных лиц (налогоплательщиков, государственных налоговых органов).

С учетом отмеченных обстоятельств можно сказать, что основным содержанием налоговых правоотношений являются права и обязанности участников этих отношений. Носителями юридических прав и обязанностей в данных правоотношениях, т. е. субъектами налогового права являются налогоплательщики и органы государственной налоговой службы. Обобщенный перечень прав и обязанностей налогоплательщиков приведен в Налоговом кодексе. Что же касается прав и обязанностей налоговых органов, то они урегулированы специальным нормативным актом, а именно в Законе Республики Узбекистан «О государственной налоговой службе».

В соответствии со ст. 32 Налогового кодекса налогоплательщики обязаны:

своевременно и в полном объеме выполнять свои налоговые обязательства;

вести бухгалтерский учет, составлять финансовую и налоговую отчетность в соответствии с законодательством;

выполнять законные требования органов государственной налоговой службы и иных уполномоченных органов и их должностных лиц, а также не препятствовать законной деятельности указанных органов и их должностных лиц и т.д.

Налогоплательщики могут нести и иные обязанности в соответствии с законодательством.

Обязанности налогоплательщика возникают при наличии обстоятельств, установленных актом налогового законодательства. Такие обстоятельства, без которых налоговое обязательство и порядок его исполнения не могут считаться определенными, в литературе называют существенными элементами закона о налоге¹. Основания возникновения, изменения и прекращения, а также порядок и условия исполнения налогового обязательства могут регулироваться исключительно законодательными актами о налогах.

Исполнением налогового обязательства признается уплата в установленный срок причитающихся сумм налога и осуществляется непосредственно налогоплательщиком, если иное не установлено актами налогового законодательства. Односторонний отказ налогоплательщика или обязанного лица от исполнения налогового обязательства либо одностороннее изменение порядка его исполнения налогоплательщиком или обязанным лицом, не допускается.

Налогоплательщики наделяются и соответствующими правами для обеспечения им возможности защиты своих законных интересов. К числу таких прав ст. 31 Налогового кодекса относит право налогоплательщиков:

получать от органов государственной налоговой службы и иных уполномоченных органов информацию о действующих налогах, других обязательных платежах, об изменениях в налоговом законодательстве;

получать данные, имеющиеся в органах государственной налоговой службы и иных уполномоченных органах, по исполнению своих налоговых обязательств;

представлять свои интересы по вопросам налоговых отношений лично либо через своего представителя;

использовать льготы по налогам и другим обязательным платежам при наличии оснований и в порядке, установленных настоящим Кодексом, иными законами и решениями Президента Республики Узбекистан;

получать отсрочку и (или) рассрочку по уплате налогов и других обязательных платежей в порядке и на условиях, установленных настоящим Кодексом и иными нормативно-правовыми актами;

самостоятельно исправлять ошибки, допущенные ими при учете объекта налогообложения, исчислении и уплате налогов и других обязательных платежей;

знакомиться с материалами и получать акты налоговых проверок;

¹ См.: Пепеляев С.Г. Законы о налогах: элементы структуры. С. 64.

представлять органам государственной налоговой службы, осуществляющим налоговую проверку, пояснения по вопросам, касающимся исполнения налогового законодательства;

обжаловать в установленном порядке решения органов государственной налоговой службы и иных уполномоченных органов, действия (бездействие) их должностных лиц и др.

Налогоплательщики могут иметь и иные права в соответствии с законодательством.

Неисполнение налогоплательщиками своих обязанностей влечет за собой применение мер государственного принуждения в виде административной и уголовной ответственности. Особым видом государственного принуждения, мерой ответственности за налоговое правонарушение, являются финансовые санкции, которые применяются в основном в форме штрафов, а в отдельных случаях и в форме взыскания пени.

Штрафы установлены, например, за уклонение от постановки на учет в органе государственной налоговой службы, хранение неоприходованных товаров либо сокрытие (занижение) выручки от реализации товаров (работ, услуг), нарушение порядка представления налоговой отчетности, занятие деятельностью без лицензии и иных разрешительных документов и некоторые другие правонарушения.

Взыскание пени предусмотрено только за нарушение сроков уплаты налогов и других обязательных платежей. Такое правонарушение влечет начисление пени в размере 0,05 процента за каждый день просрочки, начиная со следующего дня после установленного срока уплаты по день уплаты включительно. При этом на сумму задолженности, равной излишне уплаченным суммам по другим налогам и иным обязательным платежам, пеня не начисляется. Размер пени не может превышать суммы задолженности по соответствующим налогам и другим обязательным платежам. Взыскание пени не освобождает налогоплательщика от исполнения налоговых обязательств.

Финансовые санкции к налогоплательщикам - юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям применяются в судебном порядке, за исключением случаев начисления пени за просрочку уплаты налогов и других обязательных платежей, а также признания налогоплательщиком вины в совершенном налоговом правонарушении и добровольной уплаты штрафа.

Финансовые санкции в отношении налогоплательщиков - физических лиц применяются только в судебном порядке, за исключением случаев начисления пени.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение налога. Какие юридические признаки свойственны налогу?

2. Какие основные функции присущи налогам в условиях развития рыночной экономики?
3. Дайте классификацию налогов в зависимости от методов взимания налогов.
4. Как классифицируются налоги в зависимости от характера связи между налоговой ставкой и объектом налогообложения?
5. Какие виды налогов выделяются в зависимости от уровня бюджетной системы государства, куда поступают те или иные налоги?
6. Как выглядит система общегосударственных налогов и каковы их характерные признаки?
7. Какие налоги относятся к местным налогам и каков порядок их установления и введения?
8. Дайте определение налогового права и его места в правовой системе Республики Узбекистан.
9. Охарактеризуйте источники налогового права. Укажите нормы Конституции Республики Узбекистан, закрепляющие основы налогового права.
10. Назовите и дайте характеристику элементам закона о налоге.
11. Что понимается под налоговыми льготами и какова их система?
12. Определите понятие налоговых правоотношений. Кто выступает в качестве их субъектов?
13. Каковы обязанности налогоплательщиков? В чем состоят их права?
14. Какие виды ответственности установлены за нарушения налогового законодательства?

Глава 12. Правовые основы порядка взимания отдельных налогов и других обязательных платежей

1. Общегосударственные налоги и другие обязательные платежи

Общегосударственные налоги и другие обязательные платежи составляют основу системы налогообложения. К числу крупнейших источников налоговых доходов государства относятся доходы, получаемые в результате взимания налога на прибыль юридических лиц, налога на добавленную стоимость (НДС), акцизов, налога на доходы физических лиц. Порядок уплаты этих налогов определяется в соответствующих разделах Особенной части Налогового Кодекса Республики Узбекистан.

Налог на прибыль юридических лиц является одним из важнейших источников доходной части Государственного бюджета и эффективным средством регулирования предпринимательской деятельности в условиях развития рыночных отношений.

Плательщиками налога на прибыль являются юридические лица: резиденты Республики Узбекистан; нерезиденты Республики Узбекистан, осуществляющие деятельность в Республике Узбекистан через постоянное учреждение или получающие доходы, источник образования которых находится на территории Республики Узбекистан.

Объектом налогообложения являются: прибыль резидентов Республики Узбекистан, а также нерезидентов Республики Узбекистан, осуществляющих деятельность в Республике Узбекистан через постоянное учреждение; доходы резидентов Республики Узбекистан и нерезидентов Республики Узбекистан, облагаемые у источника выплаты без осуществления вычетов, установленных в соответствующем разделе Налогового кодекса.

Налогооблагаемая база определяется исходя из налогооблагаемой прибыли, исчисленной как разница между совокупным доходом и вычитаемыми расходами, с учетом уменьшения налогооблагаемой прибыли, например на сумму взносов в экологические, оздоровительные и благотворительные фонды, учреждения культуры, народного образования, здравоохранения, труда и социальной защиты населения, физической культуры и спорта, органы самоуправления граждан, но не более одного процента налогооблагаемой прибыли

Основная ставка налога на прибыль юридических лиц на 2008 год установлена в 10 процентов к налогооблагаемому доходу (прибыли). Для отдельных плательщиков она дифференцируется в зависимости от вида деятельности и некоторых других обстоятельств. Так, юридические лица, получающие доходы от проведения аукционов, организации зрелищных массовых мероприятий путем привлечения юридических и физических лиц, имеющих лицензию на занятие гастрольно-концертной деятельностью уплачивают налог по ставке 35 процентов.

Налогооблагаемая прибыль юридических лиц может уменьшаться на сумму определенных законодательством затрат, поощряемых государством и обществом. Это, например, средства направленные на строительство колледжей, академических лицеев, школ и дошкольных образовательных учреждений по решению Кабинета Министров Республики Узбекистан, но не более 30 процентов налогооблагаемой прибыли.

Налоговый период начисления налога на прибыль юридических лиц установлен в календарный год. Отчетным периодом является квартал.

Исчисление налога производится исходя из налогооблагаемой базы, и установленной ставки. Расчет налога на прибыль юридических лиц представляется в органы государственной налоговой службы нарастающим итогом ежеквартально не позднее 25 числа месяца, следующего за отчетным кварталом, а по итогам года - в срок представления годовой финансовой отчетности, если иное не предусмотрено законодательством. Уплата налога на прибыль юридических лиц производится не позднее сроков сдачи расчетов.

Налог на доходы физических лиц относится к одному из основных видов прямых налогов и взимается в соответствии с разделом VI Налогового кодекса.

Плательщиками налога на доходы физических лиц являются физические лица, имеющие налогооблагаемый доход в соответствии с действующим Налоговым кодексом.

Объектом налогообложения являются доходы физических лиц: резидентов Республики Узбекистан¹, полученные из источников в Республике Узбекистан и за ее пределами; нерезидентов Республики Узбекистан², полученные из источников в Республике Узбекистан.

Не являются объектом обложения налогом на доходы физических лиц доходы от индивидуальной предпринимательской деятельности, которые облагаются фиксированным налогом на основании соответствующих норм Налогового кодекса.

Налогооблагаемая база определяется исходя из совокупного дохода за вычетом доходов, освобожденных от налогообложения в соответствии с Налоговым кодексом.

Не подлежат налогообложению пособия по государственному социальному страхованию и государственному социальному обеспечению, пособия по безработице, пособия по беременности и родам; стипендии, выплачиваемые обучающимся в образовательных учреждениях, назначаемые им этими учреждениями, в размерах, установленных

¹ Физическое лицо, постоянно проживающее в Республике Узбекистан или находящееся в Республике Узбекистан в совокупности сто восемьдесят три и более дней в течение любого последовательного двенадцатимесячного периода, заканчивающегося в текущем налоговом периоде.

² Физическое лицо, не отвечающее критериям, установленным для резидентов.

законодательством для государственных стипендий; государственные пенсии и другие доходы, определенные законодательством.

Ставки налога на доходы физических лиц основаны на сочетании пропорционального и прогрессивного налогообложения. Так, налог на доходы физических лиц взимается в следующих размерах:

Облагаемый доход	Ставка налога
до шестикратного размера минимальной заработной платы	13 процентов от суммы дохода
от шести (+1 сум) до десятикратного размера минимальной заработной платы	налог с шестикратного + 18 процентов с суммы, превышающей шестикратный размер минимальной заработной платы
от десятикратного (+1 сум) размера минимальной заработной платы и выше	налог с десятикратного + 25 процентов с суммы, превышающей десятикратный размер минимальной заработной платы

В целях применения ставки для исчисления суммы налога на доходы физических лиц размер минимальной заработной платы учитывается нарастающим итогом с начала года (сумма минимальных заработных плат за каждый месяц соответствующего периода с начала года).

Исчисление и удержание налога на доходы физических лиц производятся налоговым агентом по месту основной работы физического лица ежемесячно нарастающим итогом с начала года по мере начисления дохода, исходя из налогооблагаемой базы и ставок, установленных законодательством.

Исчисленная сумма налога на доходы физических лиц у источника выплаты уплачивается в бюджет налоговым агентом в следующие сроки:

одновременно с представлением документов в обслуживающий банк для получения денежных средств;

в течение пяти дней после окончания месяца, в котором произведена натуральная выплата, если такая выплата разрешена законодательством.

Отдельные доходы физических лиц облагаются на основании декларации. К таким доходам, например, относятся: доходы, полученные в виде авторского вознаграждения за создание и использование произведений науки, литературы и искусства, если они не обложены у источника выплаты; доходы, полученные из двух и более источников; доходы, полученные из источников за пределами Республики Узбекистан.

Налогоплательщики представляют декларацию о совокупном годовом доходе органу государственной налоговой службы по месту постоянного жительства не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным, если иное не предусмотрено законодательством. Физические лица - резиденты Республики Узбекистан уплачивают исчисленный налог на доходы физических лиц по данным декларации о доходах не позднее 1 июня года, следующего за истекшим налоговым периодом.

Налог на добавленную стоимость (НДС) – представляет собой отчисления в бюджет части стоимости, добавленной в процессе производства, реализации товаров (работ, услуг) и импорта товаров (работ, услуг) на территорию Республики Узбекистан. Добавленная стоимость (прирост стоимости) включает заработную плату с начислениями, амортизацию, процент за кредит, расходы на рекламу, транспорт и др. В цену реализуемого товара входит общая сумма НДС, внесенная производителем на всех стадиях продвижения товара к потребителю.

Плательщиками налога на добавленную стоимость являются:

- 1) юридические лица, имеющие облагаемые налогом обороты;
- 2) юридические лица, на которых в соответствии с действующим налоговым законодательством возлагается обязанность по уплате налога на добавленную стоимость за облагаемые обороты, осуществляемые нерезидентами Республики Узбекистан;

- 3) юридические и физические лица, импортирующие товары на территорию Республики Узбекистан, за исключением физических лиц, завозящих товары для собственных нужд в пределах норм беспошлинного ввоза и др.

Объектом налогообложения является облагаемый оборот и облагаемый импорт.

Облагаемым оборотом является оборот по реализации товаров (работ, услуг), за исключением оборота освобожденного от налога на добавленную стоимость в соответствии с действующим налоговым законодательством, а также оборота, местом реализации которого не является Республика Узбекистан.

Облагаемым импортом являются товары, ввозимые на таможенную территорию Республики Узбекистан, за исключением товаров, освобожденных от налога на добавленную стоимость в соответствии с налоговым законодательством.

Налогооблагаемая база определяется на основе стоимости реализуемых товаров (работ, услуг) без включения в нее налога на добавленную стоимость.

В налогооблагаемую базу при импорте товаров включается таможенная стоимость товаров, определяемая в соответствии с таможенным законодательством, а также суммы акцизного налога, таможенных пошлин, подлежащих уплате при импорте товаров в Республику Узбекистан.

Налоговый период начисления налога на добавленную стоимость установлен в календарный год. Отчетным периодом является: для микрофирм и малых предприятий, уплачивающих налог на добавленную стоимость, - квартал; для других налогоплательщиков - месяц.

Налог на добавленную стоимость по облагаемым оборотам исчисляется исходя из налогооблагаемой базы и установленных ставок.

Налог на добавленную стоимость, подлежащий уплате в бюджет, определяется как разница между суммой исчисленного налога по облагаемому обороту и суммой налога, относимого в зачет.

Сумма налога на добавленную стоимость по импорту товаров определяется исходя из налогооблагаемой базы и установленной ставки.

Ставка налога на добавленную стоимость на 2008 год установлена в размере 20 процентов.

Расчет налога на добавленную стоимость представляется нарастающим итогом в органы государственной налоговой службы по месту налогового учета. Уплата налога на добавленную стоимость в бюджет производится не позднее дня, установленного для сдачи расчета налога на добавленную стоимость. Уплата налога на добавленную стоимость по импортируемым товарам в бюджет производится до или во время таможенного оформления.

Акцизы – вид косвенных налогов на товары, преимущественно массового потребления, включаемые в их цену.

Акцизным налогом облагаются произведенные в Республике Узбекистан и импортированные подакцизные товары. Не облагаются акцизным налогом: а) поставки товаров на экспорт, за исключением отдельных товаров, перечень которых определяется Кабинетом Министров Республики Узбекистан; б) товары, завозимые в Республику Узбекистан бюджетными организациями (или по их заказам) за счет бюджетных ассигнований исключительно для собственных нужд.

Плательщиками акцизного налога являются юридические и физические лица: производящие товары, облагаемые акцизным налогом (подакцизные товары) на территории Республики Узбекистан; импортирующие подакцизные товары на таможенную территорию Республики Узбекистан.

Объектом налогообложения признаются различные операции с подакцизными товарами, например, реализация подакцизных товаров; передача подакцизных товаров в качестве вклада или паевого взноса в уставный фонд (уставный капитал) юридического; импорт подакцизных товаров на таможенную территорию Республики Узбекистан и т.д.

Не подлежит обложению акцизным налогом, например, реализация подакцизных товаров на экспорт их производителями, за исключением отдельных видов подакцизных товаров, определяемых Кабинетом Министров Республики Узбекистан.

Перечень подакцизных товаров и ставки акцизного налога устанавливаются при утверждении основных параметров Государственного бюджета на очередной финансовый год¹.

Не облагаются налогом подакцизные товары, завозимые физическими лицами не превышающие предельные нормы ввоза товаров физическими лицами на территорию Республики Узбекистан, установленные законодательством.

¹ См, например, Приложение N 12-1 к Постановлению Президента РУз от 12.12.2007 г. N ПП-744 «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2008 год» //СЗ РУ, 2007 г., N 52, ст. 534.

Налоговый период по акцизам установлен для микрофирм и малых предприятий – квартал, а для других налогоплательщиков - месяц.

Расчет акцизного налога представляется в органы государственной налоговой службы по месту налогового учета микрофирмами и малыми предприятиями - ежеквартально не позднее 25 числа месяца, следующего за налоговым периодом, а другими налогоплательщиками - ежемесячно не позднее 25 числа месяца, следующего за налоговым периодом.

Сумма акцизного налога на подакцизные товары, производимые в Республике Узбекистан, уплачивается в бюджет не позднее 13, 23 числа текущего месяца - за первую и вторую декаду текущего месяца, а за остальные дни отчетного месяца - не позднее 3 числа следующего месяца.

Акцизный налог по импортируемым подакцизным товарам уплачивается импортером до или во время их таможенного оформления.

Единый социальный платеж и страховые взносы граждан во внебюджетный Пенсионный фонд предусмотрены главой 51 Налогового кодекса.

Плательщиками единого социального платежа являются: юридические лица - резиденты Республики Узбекистан; нерезиденты Республики Узбекистан, осуществляющие деятельность в Республике Узбекистан через постоянное учреждение, представительства и филиалы иностранных юридических лиц.

Плательщиками страховых взносов граждан во внебюджетный Пенсионный фонд (страховые взносы) являются физические лица - граждане Республики Узбекистан, а также лица без гражданства, постоянно проживающие и работающие на территории Республики Узбекистан.

Обязанность по начислению и удержанию страховых взносов, а также ответственность за правильность их исчисления возлагается на работодателя, за исключением индивидуальных предпринимателей и членов дехканских хозяйств, созданных с образованием и без образования юридического лица, уплачивающих страховые взносы в особом порядке.

Объектом налогообложения единым социальным платежом и страховыми взносами являются доходы в виде оплаты труда, т.е. все выплаты, начисляемые и выплачиваемые физическим лицам в соответствии с трудовым договором или по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ и оказание услуг, и некоторые другие доходы в соответствии с налоговым законодательством.

Налогооблагаемая база для исчисления единого социального платежа и страховых взносов определяется как сумма доходов, выплачиваемых в виде оплаты труда.

Не подлежат налогообложению компенсационные выплаты, например, надбавки к заработной плате работников, постоянная работа которых протекает в пути, имеет подвижной и (или) разъездной характер. Единый социальный платеж и страховые взносы не начисляются на поощрительные выплаты работнику в связи долголетней службой, выплаты работнику в

связи со стихийным бедствием, другими чрезвычайными обстоятельствами, и ряд других выплат.

Налоговый период установлен в один календарный год. *Отчетным периодом* является для микрофирм и малых предприятий – квартал, а для других налогоплательщиков - месяц.

Ставка единого социального платежа составляет 24 процента от фонда оплаты труда, который распределяется между государственными целевыми фондами и Советом Федерации профсоюзов в соответствии с установленным порядком в следующих размерах: внебюджетный Пенсионный фонд - 23,5 процента; Государственный фонд содействия занятости - 0,3 процента и Совет Федерации профсоюзов - 0,2 процента.

Единый социальный платеж и страховые взносы исчисляются ежемесячно исходя из налогооблагаемой базы и установленных ставок. Единый социальный платеж уплачивается за счет средств юридического лица, а страховые взносы удерживаются из заработной платы работников и перечисляются налоговыми агентами.

Расчет единого социального платежа представляется налогоплательщиком в органы государственной налоговой службы по месту налогового учета нарастающим итогом: микрофирмами и малыми предприятиями - ежеквартально не позднее 25 числа месяца, следующего за отчетным периодом, а по итогам года - в сроки представления годовой финансовой отчетности; другими налогоплательщиками - ежемесячно не позднее 10 числа месяца, следующего за отчетным периодом, а по итогам года - в сроки представления годовой финансовой отчетности.

Расчет страховых взносов представляется налогоплательщиком в органы государственной налоговой службы по месту налогового учета нарастающим итогом ежеквартально до 25 числа месяца, следующего за отчетным периодом. Уплата единого социального платежа производится ежемесячно не позднее 10 числа следующего месяца, а страховых взносов - одновременно с представлением документов в банк для получения денежных средств на заработную плату.

Обязанность по начислению и удержанию страховых взносов, а также ответственность за правильность их исчисления возлагается на работодателя, за исключением индивидуальных предпринимателей и членов дехканских хозяйств, созданных с образованием и без образования юридического лица, которые уплачивают страховые взносы самостоятельно в размерах и сроки, установленные законодательством.

Плательщиками обязательных отчислений во внебюджетный Пенсионный фонд являются юридические лица - резиденты Республики Узбекистан, за исключением некоммерческих организаций, не имеющих доходы от предпринимательской деятельности и юридических лиц, уплачивающих единый налоговый платеж.

Объектом налогообложения и налогооблагаемой базой обязательных отчислений во внебюджетный Пенсионный фонд для большинства налогоплательщиков является *чистая выручка*. Для отдельных

плательщиков объектом налогообложения и налогооблагаемой базой является, например, *товарооборот* для юридических лиц, осуществляющих торговую деятельность или *сумма процентного дохода по финансовой аренде (лизингу)* для юридических лиц, основной деятельностью которых является предоставление в лизинг имущества и т.д.

Не рассматриваются в качестве объекта налогообложения прочие доходы, к которым законодательство относит, например, взысканные или признанные должником штрафы и пеня; доходы прошлых лет, выявленные в отчетном году и т.д.

Налоговым периодом является календарный год. Отчетный период составляет для микрофирм и малых предприятий – квартал, а для других налогоплательщиков - месяц.

Обязательные отчисления во внебюджетный Пенсионный фонд исчисляются ежемесячно исходя из налогооблагаемой базы и установленной ставки.

Расчет обязательных отчислений во внебюджетный Пенсионный фонд представляется в органы государственной налоговой службы по месту налогового учета нарастающим итогом микрофирмами и малыми предприятиями - ежеквартально не позднее 25 числа месяца, следующего за отчетным периодом, а по итогам года - в сроки представления годовой финансовой отчетности. Другие налогоплательщики представляют такой расчет - ежемесячно не позднее 25 числа месяца, следующего за отчетным периодом, а по итогам года - в сроки представления годовой финансовой отчетности.

Уплата обязательных отчислений во внебюджетный Пенсионный фонд производится не позднее 25 числа месяца, следующего за отчетным периодом.

Обязательные платежи в Республиканский дорожный фонд предусмотрены разделом XVI Налогового кодекса Республики Узбекистан в виде: а) *обязательных отчислений в Республиканский дорожный фонд* (Глава 53) и б) *сборов в Республиканский дорожный фонд* (Глава 54).

Такие элементы обязательных отчислений в Республиканский дорожный фонд, как плательщики, объект налогообложения и налогооблагаемая база этих отчислений соответствуют аналогичным элементам рассмотренных выше **обязательных отчислений во внебюджетный Пенсионный фонд**. В частности, *плательщиками* обязательных отчислений в Республиканский дорожный фонд являются также юридические лица - резиденты Республики Узбекистан. Правда, к субъектам, которые не могут быть плательщиками обязательных отчислений в Республиканский дорожный фонд отнесены также предприятия, входящие в структуру специализированного дорожного органа хозяйственного управления, в части доходов за выполнение работ по содержанию, ремонту, реконструкции и строительству автомобильных

дорог общего пользования, финансируемых за счет средств Республиканского дорожного фонда.

Объектом налогообложения и налогооблагаемой базой обязательных отчислений в Республиканский дорожный фонд является чистая выручка. В качестве объекта налогообложения и налогооблагаемой базы для отдельных плательщиков данных отчислений установлены, такие же показатели, что и по обязательным отчислениям во внебюджетный Пенсионный фонд. Это тот же товароборот (для юридических лиц, осуществляющих торговую деятельность) или сумма процентного дохода по финансовой аренде (лизингу) для юридических лиц, основной деятельностью которых является предоставление в лизинг имущества и т.д.

Совпадают также такие элементы обязательных отчислений в Республиканский дорожный фонд и обязательных отчислений во внебюджетный Пенсионный фонд, как *налоговый и отчетный периоды, порядок исчисления, представления расчета и уплаты обязательных отчислений.*

Как отмечалось, вторым видом **обязательных платежей в Республиканский дорожный фонд** являются *сборы в этот фонд.*

К **сборам в Республиканский дорожный фонд** относятся: а) *сбор за приобретение и (или) временный ввоз на территорию Республики Узбекистан автотранспортных средств и б) сбор за въезд на территорию и транзит по территории Республики Узбекистан автотранспортных средств иностранных государств.*

Плательщиками сбора за приобретение и (или) временный ввоз на территорию Республики Узбекистан автотранспортных средств являются резиденты и нерезиденты Республики Узбекистан, приобретающие и (или) осуществляющие временный ввоз на территорию Республики Узбекистан автотранспортных средств.

Плательщиками сбора за въезд на территорию и транзит по территории Республики Узбекистан автотранспортных средств иностранных государств являются владельцы или пользователи этих средств.

Объектом налогообложения сборами является: приобретение и (или) временный ввоз на территорию Республики Узбекистан автотранспортных средств; въезд на территорию и транзит по территории Республики Узбекистан автотранспортных средств иностранных государств.

Налогооблагаемой базой выступает: стоимость приобретенных и (или) временно ввозимых на территорию Республики Узбекистан автотранспортных средств; автотранспортные средства иностранных государств при въезде на территорию и транзите по территории Республики Узбекистан.

От налогообложения освобождены отдельные категории субъектов данного сбора. Так, от уплаты сбора за приобретение и (или) временный ввоз на территорию Республики Узбекистан автотранспортных средств освобождаются, например, инвалиды всех групп, приобретающие легковой

автомобиль, приспособленный для ручного управления заводом-изготовителем, и (или) мотоколяску.

Сбор за приобретение и (или) временный ввоз на территорию Республики Узбекистан автотранспортных средств взимается при их государственной регистрации, перерегистрации в органах Министерства внутренних дел Республики Узбекистан; временного ввоза на территорию Республики Узбекистан автотранспортных средств и других случаях, предусмотренных законодательством.

Регистрация, перерегистрация или технический осмотр автотранспортных средств без предъявления документа об уплате сбора за приобретение и (или) временный ввоз на территорию Республики Узбекистан автотранспортных средств не производится.

Сбор за въезд на территорию и транзит по территории Республики Узбекистан автотранспортных средств иностранных государств взимается при въезде на территорию Республики Узбекистан автотранспортного средства иностранного государства.

К числу общегосударственных других обязательных платежей в соответствии с Налоговым кодексом 2007 года относится **государственная пошлина**. Для обеспечения прямого действия Кодекса в регулировании государственной пошлины в нем определяются налогоплательщики и другие необходимые элементы данного обязательного платежа, а также порядок его исчисления и уплаты (раздел XVII).

Государственная пошлина - обязательный платеж, взимаемый за совершение юридически значимых действий и (или) выдачу документов уполномоченными на то учреждениями и (или) должностными лицами.

Плательщиками государственной пошлины являются юридические и физические лица, обращающиеся по поводу совершения юридически значимых действий и (или) выдачи документов в уполномоченные на то учреждения и (или) к должностным лицам.

Объекты взимания. Государственная пошлина взимается с исковых и иных заявлений и жалоб, подаваемых в суды общей юрисдикции, хозяйственные суды, а также за совершение нотариальных действий государственными нотариальными конторами или уполномоченными на то должностными лицами органов исполнительной власти, органов самоуправления граждан и консульских учреждений Республики Узбекистан. Государственная пошлина взимается и за совершение ряда других юридически значимых действий, например, за регистрацию актов гражданского состояния, за выдачу лицензии на осуществление отдельных видов деятельности и т.д.

Ставки государственной пошлины устанавливаются Кабинетом Министров Республики Узбекистан.

Соответствующими статьями Налогового кодекса устанавливаются особенности уплаты государственной пошлины в зависимости от вида совершаемых юридически значимых действий, категории плательщиков

либо от иных обстоятельств. Например, особенности взимания государственной пошлины: в судах (ст. 337); за выполнение нотариальных действий (ст. 338); другими государственными органами и организациями, в частности за регистрацию актов гражданского состояния (ст. 339) и др.

Налоговый кодекс предусматривает освобождение от уплаты государственной пошлины по делам, рассматриваемым в судах общей юрисдикции, хозяйственных судах, при совершении нотариальных действий, при регистрации актов гражданского состояния, при оформлении документов для выезда за границу и выдаче паспорта гражданина Республики Узбекистан и при совершении прочих действий.

Например, от уплаты государственной пошлины по делам, рассматриваемым в судах общей юрисдикции, освобождаются истцы - по искам о взыскании заработной платы и по другим требованиям, вытекающим из трудовых правоотношений. При совершении нотариальных действий от уплаты пошлины освобождаются лица - за свидетельствование верности копий документов, необходимых для получения государственных пенсий и пособий, а также по делам опеки и усыновления (удочерения) и т.д.

Государственная пошлина уплачивается до совершения действий, за которые взимается государственная пошлина в наличной или безналичной форме.

Платежные поручения на безналичное перечисление государственной пошлины, квитанции банка о приеме денег в уплату государственной пошлины приобщаются к соответствующим материалам, остающимся в делах государственных органов и организаций, взимающих государственную пошлину.

В реестре для регистрации нотариальных действий указывается сумма внесенной государственной пошлины, дата и номер банковского документа.

Отчет по поступлениям государственной пошлины представляется государственными органами и организациями, взимающими государственную пошлину, в органы государственной налоговой службы по месту нахождения ежеквартально не позднее 10 числа месяца, следующего за отчетным кварталом.

2. Местные налоги и другие обязательные платежи

Налог на имущество регулируется разделом XI Налогового кодекса от 25 декабря 2007 года.

Плательщиками налога на имущество являются юридические и физические лица, имеющие налогооблагаемое имущество.

Объектом налогообложения для юридических лиц является следующее имущество:

основные средства, включая полученные по договору финансовой аренды (лизинга);

объекты незавершенного строительства. К объектам незавершенного строительства относятся объекты, строительство которых не завершено в нормативный срок, установленный проектно-сметной документацией на строительство этого объекта и т.д.

Налогооблагаемой базой является: а) по основным средствам и нематериальным активам - среднегодовая остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов; б) по объектам незавершенного строительства и оборудованию, не введенному в действие в нормативный (установленный) срок, - среднегодовая стоимость незавершенного строительства и неустановленного оборудования.

Объектом налогообложения для физических лиц являются жилые дома, квартиры, дачные строения, гаражи и иные строения, помещения, сооружения, находящиеся на территории Республики Узбекистан.

Налогооблагаемой базой является инвентаризационная стоимость объектов налогообложения, определяемая органом, осуществляющим государственную регистрацию прав на недвижимость.

При отсутствии оценки объекта налогообложения уполномоченным органом по оценке имущества физических лиц налогооблагаемой базой является условная стоимость имущества, устанавливаемая законодательством.

Ставки налога. Имущество *юридических лиц* облагается налогом по ставке 3,5 процента. По отдельным категориям плательщиков, а также видам имущества эта ставка может изменяться. За неустановленное в нормативные сроки и неиспользуемое оборудование юридические лица уплачивают налог на имущество по удвоенной ставке¹.

Имущество *физических лиц* облагается по ставкам, устанавливаемым при утверждении основных параметров Государственного бюджета на очередной финансовый год. Например, на 2008 г. эти ставки на жилые дома, квартиры, дачные и садовые домики, гаражи и иные строения, помещения и сооружения составляют 0,5 процента от инвентаризационной стоимости имущества.

При отсутствии инвентаризационной стоимости, определенной органами по оценке имущества физических лиц, для взимания налога принимается условная стоимость имущества в г. Ташкенте и областных центрах в размере 2100,0 тыс. сум., а в других городах и сельской местности - в размере 920,0 тыс. сум².

Льготы по налогу установлены отдельно для *юридических и физических лиц*. Например, при исчислении налога на имущество *юридических лиц* налогооблагаемая база уменьшается на стоимость

¹ См.: Приложение N 13 к Постановлению Президента Республики Узбекистан от 12.12.2007 г. N ПП-744 // СЗ РУ, 2007 г., N 52, ст. 534.

² См.: Приложение N 17 к Постановлению Президента Республики Узбекистан от 12.12.2007 г. N ПП-744 // СЗ РУ, 2007 г., N 52, ст. 534.

объектов социально-культурной сферы, относящихся к сфере культуры и искусства, народного образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, социального обеспечения. От налога на имущество юридических лиц освобождаются организации здравоохранения, физической культуры и социального обеспечения, народного образования, культуры и искусства.

При налогообложении имущества *физических лиц* налогом не облагаются строения, помещения и сооружения, находящиеся в собственности граждан, удостоенных звания «Узбекистон Кахрамони». Героя Советского Союза, Героя труда, награжденных орденом Славы трех степеней; инвалидов I и II группы и других категории плательщиков, предусмотренных ст. 275 Налогового кодекса.

Порядок и сроки уплаты налога. Исчисление налога на имущество *юридических лиц* производится налогоплательщиком - резидентом Республики Узбекистан исходя из налогооблагаемой базы, исчисленной в соответствии с налоговым кодексом и установленной ставки.

В течение налогового периода налогоплательщики - резиденты ежемесячно уплачивают текущие платежи, за исключением микрофирм и малых предприятий. Сумма текущих платежей определяется в размере одной двенадцатой части годовой суммы налога на имущество юридических лиц, исчисленной исходя из среднегодовой остаточной стоимости (среднегодовой стоимости) имущества на соответствующий год и установленной ставки. Уплата текущих платежей в бюджет производится не позднее 25 числа каждого месяца.

Расчет налога на имущество юридических лиц по резидентам Республики Узбекистан представляется в орган государственной налоговой службы по месту налогового учета нарастающим итогом ежеквартально не позднее 25 числа месяца, следующего за отчетным периодом, а по итогам года - в срок представления годовой финансовой отчетности. Сумма налога на имущество юридических лиц, подлежащая уплате, вносится в бюджет не позднее дня, установленного для сдачи расчетов.

Исчисление налога на имущество юридических лиц по нерезидентам Республики Узбекистан производится органами государственной налоговой службы исходя из налогооблагаемой базы и установленной ставки. Налог на имущество юридических лиц подлежит уплате нерезидентами Республики Узбекистан один раз в год не позднее 15 февраля года, следующего за отчетным налоговым периодом.

Исчисление налога на имущество *физических лиц* производится органами государственной налоговой службы по месту расположения объекта налогообложения, независимо от места жительства налогоплательщика, на основании данных органа, осуществляющего государственную регистрацию прав на недвижимость.

Платежные извещения об уплате налога на имущество вручаются физическим лицам налоговыми органами ежегодно не позднее 1 мая. Уплата налога производится равными долями в два срока - до 15 июня и до 15 декабря отчетного года.

Источником правового регулирования **земельного налога** является раздел XI Налогового кодекса.

Плательщиками земельного налога являются *юридические лица*, включая нерезидентов Республики Узбекистан, имеющие земельные участки на правах собственности, владения, пользования или аренды.

Плательщиками земельного налога являются также *физические лица и дехканские хозяйства, созданные с образованием и без образования юридического лица*, имеющие земельные участки на правах собственности, владения, пользования или аренды.

Объектом налогообложения для юридических лиц являются земельные участки, находящиеся у юридических лиц на правах собственности, владения, пользования или аренды.

Налогооблагаемой базой является общая площадь земельного участка за вычетом площадей земельных участков, не подлежащих налогообложению в соответствии с налоговым законодательством, например, земли общего пользования населенных пунктов - площади, улицы, проезды, дороги, оросительная сеть, набережные и т.п.

Объектом налогообложения для физических лиц являются земельные участки: предоставленные: а) в пожизненное наследуемое владение для ведения дехканского хозяйства; б) в пожизненное наследуемое владение для индивидуального жилищного строительства; в) для ведения коллективного садоводства, виноградарства и огородничества; г) приобретенные в собственность в порядке, установленном законодательством и др.

Ставки земельного налога устанавливаются при утверждении основных параметров Государственного бюджета на очередной финансовый год в зависимости от назначения земель, их качества (бонитета) и других обстоятельств¹.

За земельные участки, предоставленные физическим лицами для предпринимательской деятельности, налог взимается по ставкам, установленным для предприятий, учреждений и организаций. К таким земельным участкам относятся земли, занятые под магазины, столовые, мастерские и другие объекты, используемые для предпринимательской деятельности.

Земельный налог исчисляется *юридическими лицами* по состоянию на 1 января каждого налогового периода, и расчет земельного налога представляется в орган государственной налоговой службы по месту нахождения земельного участка до 15 февраля текущего налогового периода.

Уплата земельного налога производится юридическими лицами ежеквартально равными долями до 15 числа второго месяца квартала, если иное не предусмотрено законодательством.

¹ См.: Приложение N 15 к Постановлению Президента Республики Узбекистан от 18.12.2006 г. N ПП-532 // СЗ РУ, 2006 г., N 51-52, ст. 507.

Исчисление земельного налога для физических лиц производится налоговыми органами.

Платежные извещения об уплате земельного налога вручаются физическим лицам налоговыми органами ежегодно, не позднее 1 мая текущего года.

Физические лица уплачивают земельный налог равными долями в два срока - до 15 июня и до 15 декабря.

Налог с физических лиц на потребление бензина, дизельного топлива и газа для транспортных средств введен взамен налога на имущество физических лиц, уплачиваемого по транспортным средствам с 1 января 2002 года¹.

Основным источником правового регулирования данного налогового платежа является раздел 14 Налогового кодекса республики Узбекистан

Плательщиками налога с физических лиц на потребление бензина, дизельного топлива и газа для транспортных средств являются юридические лица, осуществляющие розничную реализацию физическим лицам бензина, дизельного топлива и газа для транспортных средств.

Объектом налогообложения является розничная реализация физическим лицам бензина, дизельного топлива и газа для транспортных средств.

Налогооблагаемой базой является объем реализованного физическим лицам бензина, дизельного топлива и газа для транспортных средств в натуральном выражении.

Налоговый период установлен для микрофирм и малых предприятий – квартал, а для других налогоплательщиков - месяц.

Налог с физических лиц на потребление бензина, дизельного топлива и газа для транспортных средств исчисляется исходя из налогооблагаемой базы и установленных ставок.

Предельная ставка налога устанавливается постановлениями Президента Республики Узбекистан о параметрах Государственного бюджета на очередной финансовый год, размер которого являются единым на всей территории страны, и составляет, например, на 2008 год 100 сум за литр бензина, дизельного топлива и 100 сум за кг. газа для транспортных средств. Конкретный размер ставки налога определяется Кабинетом Министров по предложению Министерства финансов

Расчет налога с физических лиц на потребление бензина, дизельного топлива и газа для транспортных средств с учетом текущих декадных платежей представляется в органы государственной налоговой службы по месту нахождения автозаправочных станций микрофирмами и малыми предприятиями - ежеквартально не позднее 25 числа месяца, следующего за отчетным периодом, а по итогам года - в срок представления годовой финансовой отчетности. Остальные налогоплательщики представляют

¹ См.: п. 9 Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан от 31 декабря 2001 г. N 490 «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2002 год».

расчет налога - ежемесячно не позднее 25 числа месяца, следующего за отчетным периодом, а по итогам года - в срок представления годовой финансовой отчетности.

Уплата налога с физических лиц на потребление бензина, дизельного топлива и газа для транспортных средств производится по месту нахождения автозаправочных станций ежедекадно не позднее, чем на третий день после окончания декады месяца, в котором была осуществлена розничная реализация бензина, дизельного топлива и газа для транспортных средств физических лиц.

Плательщиками сбора за право розничной торговли отдельными видами товаров и оказание отдельных видов услуг являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие в установленном порядке торговлю товарами и оказание услуг, по которым введен сбор.

Объектом данного сбора является перечень товаров и услуг, устанавливаемый законодательством. Он исчисляется в пределах месячного размера установленных законодательством ставок.

Конкретная ставка сбора за право розничной торговли отдельными видами товаров и оказание отдельных видов услуг определяется представительными органами государственной власти на местах и не может превышать предельных ставок, ежегодно устанавливаемых законодательством. Предельная ставка данного сбора, например в 2008 году, за торговлю алкогольной продукцией установлена в размере 5 минимальных заработных плат за 1 месяц торговли, а за оказание платных услуг по парковке автотранспорта – 8 минимальных заработных плат за каждый месяц¹.

Уплата сбора за право розничной торговли отдельными видами товаров и оказание отдельных видов услуг производится ежемесячно не позднее 25 числа месяца, следующего за отчетным месяцем.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте характеристику налогу на прибыль юридических лиц.
2. Какие ставки применяются при налогообложении доходов физических лиц?
3. Каково содержание и порядок подачи декларации по налогу на доходы физических лиц?

¹ См.: Приложение N 20 к Постановлению Президента РУз от 12.12.2007 г. N ПП-744 // СЗ РУ, 2007 г., N 52, ст. 534

4. Дайте юридическую характеристику налога на добавленную стоимость в соответствии с основными элементами налогообложения, закрепленными в законодательстве.
5. Дайте юридическую характеристику акцизов в соответствии с основными элементами налогообложения.
6. Каково юридическое содержание налога на имущество?
7. Назовите и дайте характеристику основным элементам земельного налога.
8. В каком порядке взимается налог с физических лиц на потребление бензина, дизельного топлива и газа для транспортных средств.
9. Что такое сбор за право розничной торговли отдельными видами товаров и оказание отдельных видов услуг и в каком порядке он взимается?
10. Дайте характеристику основным элементам единого социального платежа и страховых взносов граждан во внебюджетный Пенсионный фонд.
11. Назовите виды обязательных платежей в Республиканский дорожный фонд и дайте характеристику их юридической сущности.
12. Что понимается под государственной пошлиной и каковы основные элементы его юридической сущности?

Глава 13. Правовые основы государственного кредита

1. Понятие государственного кредита

Основная масса денежных средств, необходимых для удовлетворения общегосударственных потребностей мобилизуется путем установления обязательных платежей, которые вносятся хозяйствующими субъектами и физическими лицами в доходную часть бюджета. С целью образования дополнительных денежных средств государство может использовать добровольные методы их привлечения. На этой основе возникает особая система финансовых отношений – государственный кредит.

Кредит (от лат. *creditum* - *ссуда*) - это предоставление денег или товаров в долг на условиях возвратности и обычно с уплатой процентов и выражает экономические отношения между кредитором и заемщиком.

Кредитор как один из участников кредитных отношений выступает в качестве субъекта, предоставляющего ссуду. Он является стороной того или иного обязательства, в пользу которой заемщик должен совершить определенные действия, например, передать имущество, уплатить деньги и т. п.

Заемщик – один из субъектов кредитных отношений, получатель кредита, который гарантирует возвращение временно позаимствованных средств. Помимо возврата долга, как правило, заемщик выплачивает кредитору процент за пользование ссудой.

При государственном кредите субъектами кредитных отношений являются, с одной стороны, государство, а, с другой - юридические и физические лица. При этом государство выступает в этих отношениях в качестве заемщика временно свободных денежных средств указанных субъектов¹.

Принципы срочности, возвратности и возмездности, лежащие в основе государственного кредита, характерны и для любых кредитных отношений, в том числе и по банковскому кредиту. Вместе с тем, между государственным и банковским кредитом имеются существенные отличия и, прежде всего, правового характера.

В отношениях по государственному кредиту всегда преобладает верховенство государства. Являясь в этих отношениях заемщиком (должником), государство в одностороннем порядке определяет условия кредита (например, срок займа, порядок и условия выплаты доходов по нему и т. д.). Иными словами в этих отношениях отсутствует равенство сторон, и поэтому они являются объектом финансово-правового регулирования. При банковском кредите стороны обладают равными правами, их отношения устанавливаются договором банковской ссуды и

¹ В международных кредитных отношениях государство может выступать как должником, так и кредитором.

соответственно регулируются нормами гражданского права. Другая отличительная черта состоит в том, что при государственном кредите не предусмотрено обеспечение долгосрочных займов каким-либо залогом, который является обязательным условием при заключении долгосрочного договора банковского кредита¹.

В специальной литературе существуют различные точки зрения по вопросу о целевой направленности государственного кредита. Согласно одной из них денежные средства, полученные государством при помощи кредита, не имеют специального назначения, а используются на общие нужды народного хозяйства и социально-культурные мероприятия.

По другой точке зрения, «традиционная роль государственного кредита всегда заключается в обеспечении своевременного финансирования расходов государства при наличии бюджетного дефицита»². Такой подход, по всей видимости, продиктован тем обстоятельством, что в мировой практике государственный кредит, как правило, особенно интенсивно используется для покрытия бюджетного дефицита.

Истинные возможности государственного кредита намного шире, но они должны быть направлены на достижение определенных целей, т.е. иметь все же специальное назначение. Дело здесь в том, что государство использует кредит и получает деньги в долг не ради того, чтобы просто стать должником юридических и физических лиц³, а с целью мобилизации в бюджет дополнительных средств, необходимых для финансирования мероприятий, имеющих большое социальное и экономическое значение для государства и общества. Финансирование дефицита государственного бюджета является важной, но все же не главной задачей государственного кредита.

Отмеченные теоретические подходы находят практическое воплощение и в законодательной практике. Так, в соответствии со ст. 40 Закона о бюджетной системе государственные внутренние и внешние заимствования могут осуществляться для следующих целей:

- 1) финансирования приоритетных направлений развития экономики, в том числе приоритетных инвестиционных программ;
- 2) выравнивания внутригодичного разрыва между доходами и расходами государственного бюджета, вызванного несоответствием по времени поступления;
- 3) рефинансирования существующего долга⁴;
- 4) финансирования бюджетного дефицита;
- 5) покрытия потребности в средствах, обусловленной стихийными бедствиями или другими чрезвычайными ситуациями.

¹ В литературе по финансовому праву выделяют и другие отличия между государственным и банковским кредитом. См., например, Финансовое право. Учебник // Под ред. Н.И. Химичевой. – М.: БЕК, 1996. С. 344.

² См.: Финансовое право. Учебник // Под ред. Н.И. Химичевой. – М.: БЕК, 1996. - с. 343.

³ Тем более, что обслуживание государственного долга сопряжено со значительными затратами материальных, трудовых и финансовых ресурсов.

⁴ Погашение существующего государственного долга путем выпуска новых займов.

Основы организации государственного кредита в нашей стране закреплены в Конституции Республики Узбекистан, в других законодательных, а также подзаконных нормативных актах.

В соответствии со ст. 78 Конституции Республики Узбекистан, законодательное регулирование кредитного дела возложено на Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Законом Республики Узбекистан о Кабинете Министров к его компетенции отнесено принятие мер по укреплению кредитно-денежной системы государства. Очень важные нормы, относящиеся к государственному кредиту, содержит Закон о Центральном банке. В нем в частности, установлено, что Центральный банк по согласованию с Правительством республики осуществляет учет государственного долга, производит операции, связанные с размещением государственных займов, их погашением и выплатой процентов по ним. Таким образом, отношения по государственному кредиту имеют солидную законодательную базу. Многие принципиальные вопросы государственного кредита регулируются Указами Президента Республики Узбекистан, постановлениями Кабинета Министров, нормативными актами Центрального банка и Министерства финансов Республики Узбекистан.

В некоторых странах, например, в Российской Федерации, вопросы государственного кредита регулируются специальным нормативным актом. Таким актом является Закон Российской Федерации «О государственном внутреннем долге Российской Федерации»¹.

С учетом изложенного, *государственный кредит* – это *урегулированная нормами финансового права отношения по привлечению государством временно свободных денежных средств юридических и физических лиц на принципах возвратности, срочности, возмездности и добровольности в целях мобилизации дополнительных финансовых ресурсов, необходимых для решения наиболее важных задач социально-экономического развития страны, а также покрытия бюджетного дефицита.*

Значение государственного кредита для стабильного функционирования финансового механизма государства достаточно многообразно. При этом его роль определяется не только тем, что обеспечивается возможность привлечения дополнительных источников пополнения доходов государственного бюджета, но и дает возможность значительно ограничить эмиссионную деятельность, связанную с выпуском в обращение дополнительных денежных знаков, путем использования временно свободных средств юридических и физических лиц. А это, в свою очередь является важным фактором стабилизации денежного обращения, улучшения состояния расчетов в народном хозяйстве, укрепления национальной валюты.

В результате реализации финансово-правовых отношений по государственному кредиту формируется государственный внутренний долг,

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Российской Федерации. 1993, № 1, ст. 4.

который с материальной точки зрения может быть *капитальным* и *текущим*. В первом случае – это общая сумма задолженности государства по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам, *независимо от срока их погашения*, а, во втором - сумма расходов государства по всем долговым обязательствам, *срок которых уже наступил*.

С правовой точки зрения **государственный внутренний долг** представляет собой *совокупность обязательств Республики Узбекистан, возникших в результате государственных внутренних заимствований*. Под **государственными внутренними заимствованиями** понимается *привлечение активов из внутренних источников (юридических и физических лиц-резидентов), по которым возникают обязательства Республики Узбекистан как заемщика или гаранта погашения кредитов (займов) заемщиками-резидентами Республики Узбекистан*. Гарантии Республики Узбекистан предоставляются только по обязательствам юридических лиц-резидентов Кабинетом Министров Республики Узбекистан или уполномоченным им органом по государственному внешнему заимствованию¹.

2. Особенности правоотношений в области государственного кредита

Правоотношения, возникающие по поводу государственного кредита, обладают всеми признаками, свойственными любым финансово-правовым отношениям. Это, в частности, касается их объекта, наличия в качестве обязательного субъекта данных отношений государства или уполномоченного им органа, государственно-властного характера правоотношений в области государственного кредита. Вместе с тем, они обладают и определенными особенностями.

Финансовые правоотношения, как известно, носят имущественный характер, поскольку возникают по поводу денежных средств. Однако объектом этих отношений по государственному кредиту могут быть не любые денежные средства, а только *временно свободные средства* юридических и физических лиц.

Образование у физических лиц свободных денежных средств может быть обусловлено, например, такими причинами, как неравномерность получения доходов от трудовой деятельности, сумм возмещения ущерба, наследства, а также отложенного спроса на приобретение дорогостоящих вещей. У юридических лиц могут быть и другие причины образования временно свободных денежных средств и, в частности, сезонный характер производственной деятельности, неравномерный характер проведения крупных инвестиционных проектов и т. д.

¹ См., ст. 3 и 41 Закона о бюджетной системе.

Правоотношения, по поводу формирования, функционирования и погашения государственного внутреннего долга носят государственно-властный характер и отличаются от отношений, складывающиеся в процессе использования других форм кредита. Выступая в этих отношениях должником, государство имеет право в одностороннем порядке определять условия займа: виды, срок, размер дохода и порядок их выплаты, основания их прекращения и изменения.

Юридические и физические лица, добровольно вступив в отношения по государственному кредиту и предоставляя средства в долг, тем не менее являются обязанной стороной, т.е. должны выполнять все условия займа. Этим правоотношения в области государственного кредита отличаются от отношений, складывающихся в процессе организации банковского кредита, а также возникающих на основе договора займа, регулируемых нормами гражданского права. В отношениях по банковскому кредиту, а также договору займа стороны равноправны и поэтому ни одна из сторон не имеет права диктовать свои условия другой стороне кредитных отношений.

В сфере государственного кредита возникают правоотношения не только по поводу государственных долговых обязательств (между заемщиком - государством и кредиторами), но и правоотношения, которые опосредствуют функционирование государственного долга. К их числу, например, относятся правоотношения:

- между Правительством и Центральным банком при осуществлении консультации о планах заимствования из внутренних и внешних источников кредитования в предстоящем финансовом году, включая суммы, которые будут выплачены в рамках такого заимствования, а также предлагаемые сроки и условия предоставления кредитов (ст.45 Закона о Центральном банке);

- между Министерством финансов и Центральным банком по вопросам, связанным с установлением условий выпуска государственных долговых обязательств Республики Узбекистан, порядка обслуживания и обращения государственных займов, а также выполнения обязанности Министерством финансов по сообщению Центральному банку обо всех займах, получаемых Республикой Узбекистан и ее государственными органами. Центральный банк консультирует Министерство финансов по вопросам графика объема выпуска государственных ценных бумаг и погашения государственного долга с учетом их воздействия на ликвидность банковской системы и приоритетов монетарной политики;

- между Центральным банком и организациями при заключении договора на выполнение функций дилера на рынке государственных краткосрочных облигаций, а также при осуществлении контроля за деятельностью таких организаций, связанных с размещением и обращением облигаций государственного займа и т. д.

Развитие рыночных отношений вносит серьезные изменения в субъектный состав и содержание правоотношений по государственному кредиту. Так, на характер этих правоотношений существенное влияние

оказывает появление новых субъектов этих отношений таких, как коммерческие банки, инвестиционные фонды, фондовая биржа и др.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение государственного кредита и охарактеризуйте его роль в финансовой системе страны.
2. В каких нормативных актах закреплены основы организации государственного кредита?
3. Чем обусловлена необходимость использования государственного кредита?
4. Какова взаимосвязь государственного кредита и государственного долга?
5. Что понимается под государственным внутренним долгом и государственными внутренними заимствованиями?
6. Какова специфика финансовых правоотношений, складывающихся в области государственного кредита?

Глава 14. Правовое регулирование страховой деятельности

1. Понятие и функции страхования

Страхование является одним из важных элементов финансовой системы государства и представляет собой систему особых экономических отношений, основным содержанием которых является создание специальных страховых фондов денежных средств, необходимых для покрытия непредвиденных затрат при наступлении определенного события (страхового случая), например, стихийного бедствия, чрезвычайного происшествия и т. д.

Страхование, являясь самостоятельным элементом финансовой системы, выполняет те же функции, которые присущи финансам. К ним, как отмечалось, относятся функции образования, распределения и использования денежных фондов и финансового контроля. Вместе с тем, эти функции в области страхования обладают и определенными особенностями, с учетом которых выделяются *восстановительная (защитная), предупредительная, контрольная функции страхования.*

Восстановительная функция страхования по отношению к другим его функциям является основной, поскольку она предназначена для возмещения материального ущерба в случае наступления страхового случая. Именно в процессе выполнения данной функции страхования происходит полное или частичное возмещение (восстановление) потерь юридических и физических лиц, вызванных наступлением страхового события.

Суть *предупредительной функции* страхования заключается в том, что определенные средства страховых фондов используются на проведение различных мероприятий, направленных на предупреждение страховых случаев. Например, они направляются для проведения профилактических мер по борьбе со стихийными бедствиями, предотвращению чрезвычайных ситуаций, связанных с ухудшением экологической и санитарной обстановки, мелиоративного состояния сельскохозяйственных угодий и т. п.

Контрольная функция страхования определяется необходимостью образования страховых фондов для строго определенных целей, использования средств только при наличии установленных оснований и строго определенными субъектами. Данная функция проявляется при осуществлении страхового надзора в области страховой деятельности.

Указанные специфические черты, присущие функциям страхования являются основанием для выделения его в особый финансово-правовой институт, регулирующий круг однородных по своему характеру финансовых отношений.

Основы организации и правового регулирования страховых отношений определены Законом Республики Узбекистан от 5 апреля 2002 г

«О страховой деятельности»¹. В нем дается правовое понятие страхования. В частности, установлено, что *страхованием* является защита интересов юридических или физических лиц путем выплаты им в соответствии с договором страхования страхового возмещения (страховой суммы) за счет денежных фондов, формируемых из уплачиваемых ими страховых премий, при наступлении определенного события (страхового случая).

Общественные отношения, возникающие в сфере страхования, носят довольно сложный характер и регулируются несколькими отраслями права, в частности гражданским и финансовым правом.

Нормы гражданского права регулируют целый комплекс отношений в сфере страхования. Например, Гражданский кодекс Республики Узбекистан содержит отдельную главу, посвященную страхованию, которая включает 48 статей, регулирующих вопросы, связанные с различными отраслями и видами страхования, заключением, исполнением и прекращением договоров страхования, порядком выплаты страхового возмещения и многие другие, которые носят гражданско-правовой характер и изучаются в курсе гражданского права.

Финансовое право регламентирует отношения в области страхования на основе присущего ему метода правового регулирования, основанного на государственно-властных предписаниях. Нормы данной отрасли правовой системы Узбекистана определяют основы и механизм государственного регулирования страховой деятельности путем ее лицензирования и государственной регистрации страховых организаций, установления для них обязательных правил и нормативов страховой деятельности и надзора за их соблюдением.

В настоящее время произошли кардинальные изменения в подходах государства к регулированию страхования, созданы новые условия функционирования страховых организаций, приняты важные нормативные акты по вопросам дальнейшей либерализации и развитию страхового рынка. Так, принят новый Закон «О страховой деятельности», который заменил Закон Республики Узбекистан от 6 мая 1993 г. «О страховании»².

2. Отрасли и виды (классы) страхования. Обязательное страхование

Законом о страховой деятельности установлены следующие отрасли страхования:

- *страхование жизни* (страхование интересов, связанных с жизнью, здоровьем, трудоспособностью и денежным обеспечением физических лиц, где минимальный срок страхования по договору составляет один год и включает разовые или периодические выплаты страховых сумм,

¹ СЗ РУ, 2002 г., N 10, ст. 68.

² ВВС РУ, 1993, N 5, ст. 217; 1994, N 11-12, ст.285; ВОМ РУ, 1998, N 3, ст.38.

содержащих в себе наращенный процент, оговоренный договором страхования (аннуитетов);

- *общее страхование* (личное, имущественное страхование, страхование ответственности и другие виды страхования, не относящиеся к отрасли страхования жизни).

В соответствии с общими характеристиками страховых рисков или их групп и связанных с ними обязательств отрасли страхования подразделяются на виды (классы) страхования, которые определяются Кабинетом Министров Республики Узбекистан.

По Классификатору страховой деятельности¹ в отрасль страхования жизни включены 4, а в отрасль общего страхования - 17 классов страхования, по каждому из которых определены конкретные виды страхования, а также содержание и требования по условиям их проведения. Например, в отрасль страхования жизни включены такие классы страхования, как страхование жизни, брака и рождения, здоровья и т. д. К отрасли общего страхования отнесены страхование от несчастных случаев, общегражданской ответственности, авиационное и морское страхование, страхование имущества от ущерба, страхование кредитов, наземных транспортных средств, автогражданской ответственности и др.

В соответствии со ст. 914 Гражданского кодекса, страхование может быть добровольным и обязательным.

Добровольное страхование осуществляется по волеизъявлению сторон. Условия такого страхования определяются в договоре по соглашению между страхователем и страховщиком. Порядок его заключения, исполнения и расторжения регулируется нормами гражданского права. Вместе с тем, отдельные вопросы, в частности, касающиеся норматива годовых расходов для юридических лиц по добровольным видам страхования, регулируются также и нормами финансового права².

При обязательном страховании стороны обязаны заключить договор страхования на условиях, предусмотренных законодательством, регулирующим данный вид страхования, т. е. волеизъявление сторон в этом случае не имеет никакого значения и, кроме того, условия страхования не могут быть изменены по соглашению сторон, а должны строго соответствовать требованиям закона. Иными словами обязательным является страхование, которое осуществляется в силу закона.

¹ См.: Приложение N 1 к Положению о лицензировании страховой деятельности страховщиков и страховых брокеров, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 27 ноября 2002 г. N 413 «О мерах по дальнейшему развитию рынка страховых услуг» // СЗ РУ, 2002 г., N 22, ст. 180; 2006 г., N 20-21, ст. 181.

² Этот норматив установлен Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 27 ноября 2002 г. N 413 «О мерах по дальнейшему развитию рынка страховых услуг» и составляет два процента от годового объема выручки от реализации продукции (работ, услуг) // СЗ РУ, 2002 г., N 22, ст. 180; 2006 г., N 20-21, ст. 181.

Обязательное страхование может выступать в виде: обязательного государственного страхования, осуществляемого за счет средств бюджета, и обязательного страхования за счет средств самих страхователей.

Правоотношения, возникающие при обязательном страховании, обладают характерными чертами, присущими всем финансовым правоотношениям, а именно носят властно-имущественный характер. Так, государство устанавливает виды, порядок и условия обязательного страхования. Государство или же уполномоченный им орган принимает непосредственное участие в качестве субъекта отношений по обязательному государственному страхованию, при регулировании этих отношений используется метод властных предписаний. С учетом данных обстоятельств рассмотрим основные виды обязательного страхования, установленные действующим законодательством нашей республики и регулируемые нормами финансового права.

В соответствии с действующим законодательством предусмотрено *обязательное личное страхование пассажиров воздушного, железнодорожного, внутреннего водного и автомобильного транспорта общего пользования*¹.

Целью данного вида обязательного страхования является обеспечение страховой защиты пассажиров воздушного, железнодорожного, внутреннего водного и автомобильного транспорта от несчастных случаев на время поездки (полета) или пребывания в аэропорту, на вокзале, станции, пристани.

Страхователями являются физические лица (пассажиры), приобретшие билеты в транспортных организациях, перевозящих пассажиров на самолетах, поездах, автобусах, судах и паромах по маршрутам общего пользования, за исключением внутренних городских и пригородных маршрутов, а страховщиками – страховые организации, имеющие соответствующую лицензию.

К страховым событиям отнесены травмы, отравления или гибель в результате несчастных случаев, наступивших в течение срока страхования и подтвержденные актом о несчастном случае, справкой лечебно - профилактического учреждения.

Страховая премия включается в стоимость билета.

Пассажиры считаются застрахованными с того момента, когда они после приобретения билетов находятся на территории начального пункта отправления (в аэропорту, на вокзале, станции, пристани) и до отправления транспортного средства по графику остается не более одного часа.

Страховой срок истекает после выхода пассажира с территории аэропорта, вокзала, пристани на конечном пункте следования.

¹ См.: Закон Республики Узбекистан от 7 мая 1993 г. «Об обязательном личном страховании пассажиров воздушного, железнодорожного, внутреннего водного и автомобильного транспорта общего пользования» // ВВС РУ, 1993, № 6, ст. 250; ВОМ РУ, 1998, № 3, ст. 38.

Страховая сумма застрахованному пассажиру при получении им травмы или утрате общей трудоспособности в результате несчастного случая на транспорте выплачивается инспекцией страхования по месту жительства.

В целях усиления социальной защищенности военнослужащих и военнообязанных, лиц рядового и начальствующего состава с 1 января 1994 г. введено *обязательное государственное страхование военнослужащих и военнообязанных, лиц рядового и начальствующего состава на случай гибели (смерти), ранения (контузии), заболевания, полученных в период прохождения службы (сборов).*

Данный вид страхования осуществляется за счет средств, выделяемых из бюджета Министерству обороны, Министерству внутренних дел, Службе национальной безопасности, Государственному таможенному комитету, Министерству по чрезвычайным ситуациям. Они же и определены страхователями.

Страховая сумма выплачивается при наступлении следующих страховых событий:

а) в случае гибели (смерти) застрахованного в период службы (сборов) либо до истечения одного года после увольнения со службы (сборов), вследствие ранения (контузии), заболевания, полученного в период прохождения службы (сборов), его наследникам (по свидетельству о праве на наследство) - в размере 7-летней минимальной заработной платы, установленной в республике;

б) при установлении застрахованному инвалидности, связанной с прохождением им службы (сборов), до истечения одного года после увольнения со службы: инвалиду I группы - 75 процентов, инвалиду II группы - 50 процентов, инвалиду III группы - 30 процентов от размера выплат, предусмотренных в п. «а»;

в) случае получения застрахованным в период прохождения службы (сборов) тяжелого ранения - 20 процентов и легкого ранения - 10 процентов от размера выплат, предусмотренных в п. «а».

Тариф страховой премии с 1 января 2003 года установлен в размере 20 процентов от минимальной заработной платы на одного застрахованного в год.

Обязательное государственное страхование работников налоговых органов предусмотрено Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 10 декабря 1994 г. N 631 «О размерах страховых сумм и страховых тарифов по обязательному государственному страхованию работников налоговых органов Республики Узбекистан»;

Страховая сумма по этому виду страхования составляет 80-кратный размер минимальной заработной платы, установленной законодательством на день выплаты, и производится за счет средств республиканского бюджета. Страховая премия уплачивается Государственным налоговым комитетом (страхователем) уполномоченному страховщику в размере 20 процентов от действующей на момент уплаты минимальной заработной

платы на каждого работника налогового органа, подлежащего страхованию. Действующее законодательство предусматривает и другие виды обязательного страхования. Так, с 1 января 2000 года в целях защиты интересов сторон по договору строительного подряда в условиях развивающихся рыночных отношений, обеспечения покрытия строительных рисков и возмещения ущерба, возникающего вследствие страховых случаев, введено обязательное страхование строительных рисков при возведении объектов за счет государственных средств и кредитов под правительственную гарантию¹.

3. Правовые основы страховой деятельности

Страховая деятельность представляет собой деятельность профессиональных участников страхового рынка, связанную с осуществлением страхования (ст. 3 Закона о страховой деятельности).

Субъектами страховой деятельности являются профессиональные участники страхового рынка, к которым относятся *страховщики, страховые посредники (страховой брокер, перестраховочный брокер и страховой агент)*, а также иные юридические и физические лица в случаях, предусмотренных законодательством.

Страховщиком признается юридическое лицо, принимающее в соответствии с договором страхования обязательство осуществить выплату страхового возмещения (страховой суммы). Он вправе финансировать мероприятия по предотвращению и предупреждению наступления страховых случаев в порядке и на условиях, определяемых Министерством финансов Республики Узбекистан в качестве специально уполномоченного государственного органа по регулированию страховой деятельности. При этом по общему правилу страховщики не могут заниматься предпринимательской деятельностью, непосредственно не связанной с осуществлением страхования. Исключением являются: инвестиционная деятельность в порядке и на условиях, определяемых специально уполномоченным государственным органом; деятельность, связанная с повышением квалификации специалистов в области страхования; деятельность страхового посредничества в качестве страхового агента.

Страховое законодательство не предусматривает в качестве основной какую-то определенную организационно-правовую форму деятельности страховщиков, как это имеет место, например, в банковском законодательстве, которым в качестве основной организационно-правовой формы деятельности банков предусмотрена форма акционерного общества на основе любой формы собственности. Закон о страховой деятельности

¹ См.: Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 20 декабря 1999 г. N 532 «Об обязательном страховании строительных рисков при возведении объектов за счет государственных средств и кредитов под правительственную гарантию». С последующими изменениями.

содержит только норму, в соответствии с которой страховщики могут создаваться в организационно-правовых формах, предусмотренных законодательными актами (ст. 11).

Страховым брокером может быть юридическое лицо, осуществляющее деятельность по организации заключения и исполнения договора страхования от имени и по поручению страхователя, которую он не вправе совмещать с другими видами деятельности в сфере страхования, за исключением деятельности перестраховочного брокера.

Перестраховочный брокер - юридическое лицо, осуществляющее деятельность по организации заключения и исполнения договора перестрахования от своего имени и по поручению страховщика, выступающего по договору перестрахования в качестве страхователя.

В качестве *страхового агента* может выступать юридическое или физическое лицо, осуществляющее деятельность по организации заключения и исполнения договора страхования от имени и по поручению страховщика, за исключением физических лиц - руководителей управления страховщика.

Страховая деятельность страховщиков и страховых брокеров осуществляется на основании лицензий, выдаваемых Министерством финансов Республики Узбекистан в порядке, установленном Кабинетом Министров Республики Узбекистан.

Лицензия выдается страховщику на осуществление страховой деятельности либо в отрасли страхования жизни, либо в отрасли общего страхования. В лицензии указываются виды (классы) страхования, которые страховщик предполагает осуществлять.

Одним из обязательных условий получения лицензии на осуществление страховой деятельности является формирование будущим страховщиком минимального размера уставного фонда, который определяется Правительством Республики Узбекистан.

Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 27 ноября 2002 г. N 413 минимальный размер уставного фонда установлен в зависимости от специализации страховщиков по отраслям и видам страхования. Так, для страховщиков, специализирующихся в отрасли страхования жизни он определен в сумме, эквивалентной 250 тыс. долларов США; в отрасли общего страхования - 150 тыс. долларов США; в перестраховочной деятельности (если предметом деятельности является исключительно перестрахование) - 2 млн. долларов США.

Для страховщиков, осуществляющих деятельность по обязательному страхованию, минимальный размер уставного фонда установлен в сумме, эквивалентной 500 тыс. долларов США.

Использование для формирования уставного фонда страховщика средств, полученных в кредит, под залог и других привлеченных средств не допускается. Уставный фонд страховщика должен быть оплачен учредителями страховщика к моменту получения лицензии.

В случаях, предусмотренных законодательством, действие лицензии может быть приостановлено или же прекращено, что порождает определенные правовые последствия. Так, приостановление действия лицензии страховщика влечет запрет на заключение им новых договоров страхования, включая продление действующих договоров страхования. При этом страховщик обязан исполнять в установленном порядке принятые на себя обязательства по ранее заключенным договорам страхования. В случае прекращения действия лицензии полномочия ранее действовавших органов управления страховщика приостанавливаются и переходят к временной администрации страховщика, назначаемой специально уполномоченным государственным органом. Временная администрация осуществляет свою деятельность в период до вынесения судом решения о ликвидации страховщика в установленном законодательством порядке.

4. Регулирование и надзор за страховой деятельностью

Регулирование и надзор за страховой деятельностью осуществляются специально уполномоченным государственным органом, определяемым Кабинетом Министров Республики Узбекистан. В соответствии с Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 27 ноября 2002 г. N 413 «О мерах по дальнейшему развитию рынка страховых услуг» таким органом является Министерство финансов Республики Узбекистан.

Непосредственные функции по регулированию и надзору за страховой деятельностью осуществляет Государственная инспекция по страховому надзору при Министерстве финансов. Она является государственным органом, призванным осуществлять контроль за деятельностью страховых организаций на территории Республики Узбекистан в целях обеспечения защиты прав и законных интересов всех участников страховых отношений и действует на основе Положения о Государственной инспекции по страховому надзору при Министерстве финансов Республики Узбекистан¹

Основными задачами Государственной инспекции являются:

установление обязательных для исполнения нормативов платежеспособности и порядка их определения, методики вычисления предельного допустимого размера обязательств страховщиков по отдельным рискам и совокупного размера обязательств, порядка и сроков предоставления информации по платежеспособности страховщиков;

контроль соблюдения профессиональными участниками страхового рынка законодательства о страховой деятельности, обеспечение установленных нормативов платежеспособности и иных требований их финансовой устойчивости;

¹ Утверждено Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 8 июля 1998 г. N 286 // СПП РУ, 1998, 7, ст. 24. СЗ РУ, 2002 г., N 22, ст. 180.

установление обязательных для исполнения квалификационных требований к руководителям исполнительного органа и главному бухгалтеру страховщика;

проверка деятельности профессиональных участников страхового рынка и внесение обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений и др.

В соответствии с возложенными на нее задачами Государственная инспекция выполняет следующие функции:

проверку соблюдения страховщиками законодательства Республики Узбекистан о страховой деятельности и достоверности их отчетности, а также обеспечения установленных для них показателей платежеспособности и иных требований финансовой устойчивости;

лицензирование страховой деятельности страховщиков и страховых брокеров;

разработку нормативных актов и методических материалов по реализации законодательства о страховой деятельности, обязательных для исполнения всеми участниками страховых отношений с момента их утверждения Государственной инспекцией и т.д.

Для выполнения возложенных задач и функций Государственная инспекция имеет право:

получать от страховщиков установленную отчетность о страховой деятельности и информацию об их финансовом состоянии, а также информацию от предприятий, учреждений, организаций, банков (за исключением малых и средних предприятий, микрофирм), граждан, необходимую для выполнения возложенных на нее функций;

осуществлять проверки деятельности страховщиков в целях контроля за соблюдением ими законодательства о страховании, создавая для этого, при необходимости, комиссии и рабочие группы и т. д.

Контрольные вопросы и задания

1. Какие специфические черты характерны страхованию как системе особых экономических отношений?
2. Каковы основные функции страхования? Проанализируйте каждую из них.
3. Что такое страхование как правовая категория?
4. Какова роль финансового права в регулировании отношений в области страхования?
5. Какие отрасли и виды страхования предусмотрены законодательством?
6. Какие виды обязательного страхования существуют в настоящее время в Республике Узбекистан?
7. Назовите виды обязательного государственного страхования, установленные законодательством.
8. Дайте характеристику страховой деятельности и его субъектам.

9. В каком порядке выдается лицензия на осуществление страховой деятельности?
10. Какой орган осуществляет регулирование и надзор за страховой деятельностью и каково его правовое положение?

Раздел IV. Правовое регулирование государственных расходов

Глава 15. Правовые основы государственных расходов

1. Понятие государственных расходов и их классификация

В процессе осуществления своих функций государство производит денежные затраты на развитие общественного производства, решение социальных проблем и удовлетворение других потребностей общества. Эти затраты осуществляются государством постоянно и повседневно в течение всего финансового года и тем самым обеспечивается его нормальное функционирование.

Государственные расходы выражают, прежде всего, экономические отношения, связанные с распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств и с этих позиций они представляют собой экономическую категорию. Однако нормальное функционирование государственных расходов как экономической категории требует соответствующего правового обеспечения, посредством которого устанавливается целевая направленность затрат государства, объем и порядок их осуществления, компетенция государственных органов в сфере государственных расходов и т. п.

Таким образом, *государственные расходы* – это *финансовые затраты государства, выражающие урегулированные нормами права экономические отношения по распределению и непрерывному использованию централизованных и децентрализованных денежных фондов для удовлетворения потребностей государства, связанных с выполнением им своих функций*

Государственные расходы объединяют различные виды затрат, содержание которых определяется характером тех или иных функций, выполняемых государством. С учетом этого они включают расходы по финансированию социально-культурной сферы, экономики, деятельности органов государственной власти и управления. Совокупность всех видов затрат государства составляет систему государственных расходов.

Звенья этой системы неоднородны по содержанию и значению, что определяет необходимость их классификации по различным группам в зависимости от признаков, характеризующих их наиболее существенные черты. Она помогает лучшему уяснению сущности государственных расходов, механизма их осуществления, а также определению основных направлений совершенствования соответствующего законодательства и практики его применения.

Классификацию государственных расходов можно проводить по различным критериям и, в частности, *по экономическому содержанию, территориальному и отраслевому признаку, а также в зависимости от*

видов денежных фондов, из которых финансируются затраты государства.

Государственные расходы по экономическому содержанию подразделяются на три группы: а) *затраты, связанные с материальным производством и относящиеся к производственной сфере;* б) *затраты в непроизводственной сфере;* в) *расходы на создание государственных резервных фондов.*

Расходы, относящиеся к производственной сфере, обусловлены необходимостью проведения структурных преобразований в экономике, развития наиболее прогрессивных отраслей промышленности, ориентированных, прежде всего, на выпуск экспортоориентированных и импортозамещающих видов продукции, успешной реализации государственных инвестиционных программ.

Средства, расходуемые на непроизводственную сферу, направляются, прежде всего, на проведение сильной социальной политики в условиях формирования рыночных отношений. Это затраты на мероприятия по социальной защите населения, на содержание учреждений просвещения и здравоохранения, развитие науки, культуры, средств массовой информации, а также на социальное обеспечение всех членов общества. Кроме того, государство производит затраты на содержание органов государственной власти, управления и судебных органов, на мероприятия, связанные с обеспечением обороноспособности и национальной безопасности и т. д.

Расходы на создание и пополнение государственных резервов предназначены для покрытия затрат как сферы материального производства, так и непроизводственной сфер при возникновении чрезвычайных обстоятельств, например, при стихийных бедствиях для возмещения потерь и финансирования мероприятий по устранению их последствий. Законодательством предусмотрен централизованный порядок образования и использования резервного фонда, объем которого устанавливается в основных параметрах Государственного бюджета на каждый финансовый год. Резервные фонды создаются и на других уровнях бюджетной системы нашей республики.

По территориальному признаку государственные расходы подразделяются на *общереспубликанские и соответствующих административно-территориальных образований* (Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента и т. д.). Такая классификация государственных расходов позволяет определить наиболее оптимальное соотношение между указанными видами расходов с учетом общегосударственных и региональных приоритетов в развитии общественных процессов на конкретном этапе и на этой основе вносить своевременные коррективы в формы и методы финансирования затрат государства и их правового обеспечения.

Государственные расходы **по отраслевому признаку** включают *затраты на промышленность, капитальные вложения, сельское хозяйство, информатизацию, здравоохранение, просвещение, социальное обеспечение и*

другие отрасли экономического, социально-культурного и административно-политического строительства. Соотношение государственных расходов, предусматриваемых на развитие отдельных отраслей, изменяется в зависимости от задач, стоящих перед государством на различных этапах общественно-политического и социально-экономического строительства.

В зависимости от видов фондов денежных средств, из которых финансируются затраты государства, его расходы могут быть *децентрализованными и централизованными.*

Децентрализованные государственные расходы, представляют собой затраты государственных предприятий и организаций, которые производятся за счет средств, остающихся в их непосредственном распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, установленных законодательством и используются ими для решения своих производственных и социальных задач. В отличие от социалистического способа производства, основанного на жесткой регламентации государством всех без исключения вопросов, связанных с использованием предприятиями заработанной прибыли, в настоящее время сами хозяйствующие субъекты определяют направления использования своих доходов.

С развитием рыночных отношений роль децентрализованных государственных расходов несколько снижается, что связано с сокращением числа государственных предприятий в условиях дальнейшего расширения и углубления процессов приватизации и преобразования этих предприятий в хозяйствующие субъекты других форм собственности (акционерные общества, частные предприятия и другие, негосударственные производственные и коммерческие структуры).

Централизованные государственные расходы осуществляются за счет средств Государственного бюджета, которые играют ведущую роль в системе государственных расходов. Такая роль бюджетных расходов обусловлена тем, что преобладающая часть затрат государства покрываются именно за счет его централизованного денежного фонда. Централизация государственных ресурсов дает возможность сосредоточить их на основных направлениях социального и экономического развития страны.

В структуру централизованных расходов государства включаются расходы республиканского бюджета, бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов. Сюда же относятся расходы государственных целевых фондов.

Направление и объем централизованных государственных расходов определяются в процессе бюджетного планирования на основе прогноза макроэкономических показателей и устанавливаются в расходной части Государственного бюджета.

Отношения, возникающие в сфере государственных расходов, регулируются нормами финансового права. Ими регламентируются состав и

структура государственных расходов, их конкретные объемы, порядок осуществления затрат на покрытие на тех или иных мероприятий, компетенцию государственных органов и правовые формы их деятельности, обязанности и права различных субъектов, призванных осуществлять повседневное и непрерывное использование государственных денежных средств, ответственность за нарушение действующего законодательства о государственных расходах. Иными словами, нормами права урегулирована вся совокупность финансовых отношений в сфере государственных расходов, и поэтому совершенно справедливо высказанное в литературе мнение о том, что эти отношения «могут выступать только как правоотношения»¹. Данное обстоятельство объясняется исключительной значимостью указанных отношений в обеспечении бесперебойного и эффективного функционирования всех сфер жизнедеятельности общества.

2. Понятие и принципы бюджетного финансирования

Бюджетное финансирование является важнейшей составной частью осуществления государственных расходов. Как отмечалось основные затраты государства покрываются за счет средств Государственного бюджета, которые направляются на финансирование наиболее приоритетных направлений социальной и экономической политики государства.

Бюджетное финансирование - это предоставление на безвозвратной основе средств из Государственного бюджета предприятиям и организациям для полного или частичного покрытия их расходов.

Полностью за счет бюджетных ассигнований покрываются расходы организации, которые по характеру выполняемых ими функций, как правило, не могут иметь собственные доходы, но деятельность их является непременным условием удовлетворения общественных и государственных потребностей. К ним относятся организации непромышленной сферы (социально-культурные, органы государственной власти и государственного управления, суды, правоохранительные органы и др.), возмещающие свои затраты за счет средств Государственного бюджета и осуществляющие расходы в порядке сметно-бюджетного финансирования.

Предприятия и организации, имеющие в хозяйственном введении или оперативном управлении государственное имущество и получающие доходы от производственной деятельности, финансируются из бюджета частично. Свои основные производственные и социальные расходы они покрывают за счет собственных средств. В этом проявляются особенности бюджетной политики государства в условиях развития рыночных отношений. Суть этой политики заключается в резком ограничении

¹ См.: Финансовое право. Учебник // Под. ред. проф. Н.И. Химичевой. – М., 1996. С. 406. Несмотря на то, что данное замечание касается отношений в области расходов бюджета, тем не менее, оно может быть распространено и на другие виды государственных расходов.

централизованных ассигнований на развитие отраслей материального производства, а также в отделении финансов государства и предприятий. Теперь предприятия должны рассчитывать на свои средства, либо на кредитные ресурсы коммерческих банков¹.

Однако это не означает, что предприятия вообще не могут получать и использовать бюджетные средства. Такие средства выделяются из бюджета тем предприятиям, которые задействованы на выполнении очень важных государственных программ по формированию новых структурных направлений в экономике страны. В связи с этим в расходной части Государственного бюджета выделяется специальная статья расходов на финансирование экономики, т.е. сферы материального производства.

Таким образом, бюджетное финансирование может осуществляться в двух формах: 1) *финансирование государственных бюджетных организаций непроизводственной сферы;* 2) *финансирование государственных предприятий сферы материального производства, имеющих экономическую и финансовую самостоятельность.* Каждая из этих форм обладает определенными особенностями экономического и правового характера.

В основе финансирования государственных расходов лежат определенные принципы, к числу которых относятся целевое использование бюджетных ассигнований, безвозвратность предоставляемых средств, финансирование в меру выполнения запланированных мероприятий, соблюдение режима экономии, ответственности за соблюдение бюджетной дисциплины.

Принцип целевого финансирования означает использование государственных средств только на те мероприятия, для осуществления которых выделены бюджетные ассигнования. Эти мероприятия строго зафиксированы в соответствующих планово-финансовых актах (например, в сметах организаций непроизводственной сферы).

Безвозвратный характер бюджетного финансирования состоит в том, что не требуется непосредственного возмещения предоставленных средств. Этим финансирование государственных расходов отличается от кредитного метода, по которому кредитные средства подлежат возврату их получателем в установленные сроки, а за пользование ими предусмотрена уплата процентов.

В соответствии с *принципом финансирования государственных расходов в меру выполнения запланированных мероприятий* выделение бюджетных ассигнований производится лишь при выполнении производственных показателей, установленных в тех или иных финансово-плановых актах.

Важным принципом бюджетного финансирования является *принцип режима экономии в использовании бюджетных средств.* Определенная

¹ Каримов И.А. Узбекистан – собственная модель перехода на рыночные отношения. Т.: Узбекистон, 1993. С. 101.

напряженность в формировании доходов бюджета и наличие его дефицита требует экономного расходования бюджетных ассигнований, устранения фактов нерационального их использования, изыскания внутренних резервов понижения соответствующих затрат.

Принцип ответственности за соблюдение бюджетной дисциплины состоит в том, что к лицам, виновным в нарушении установленного порядка использования средств, выделяемых в порядке финансирования, применяются меры юридического воздействия, установленные действующим законодательством.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение государственных расходов.
2. Как классифицируются государственные доходы по экономическому содержанию?
3. По какому признаку выделяются централизованные и децентрализованные доходы?
4. Как влияет развитие рыночной экономики на соотношение между централизованными и децентрализованными государственными расходами?
5. Охарактеризуйте роль норм финансового права в регулировании государственных расходов.
6. Что понимается под бюджетным финансированием, и для каких целей оно применяется?
7. Назовите формы бюджетного финансирования и дайте характеристику особенностям их экономического и правового содержания.
8. На каких принципах основывается бюджетное финансирование? Раскройте их основное содержание.

Глава 16. Правовой режим сметно-бюджетного финансирования

1. Понятие сметно-бюджетного финансирования и основы его правового регулирования

Сметно-бюджетное финансирование – это предоставление средств из Государственного бюджета для покрытия расходов учреждений непромышленной сферы, как правило, не имеющих свои доходы. Объем, целевое направление, и поквартальное распределение бюджетных ассигнований на содержание таких учреждений определяются сметой. В сметном порядке финансируются учреждения здравоохранения, образования, социального обеспечения, органы государственной власти и государственного управления, правоохранительные органы и некоторые другие учреждения и организации.

Сметно - бюджетное финансирование осуществляется в точном соответствии с целевым назначением расходов и нормами затрат, устанавливаемыми с учетом профиля и особенностей деятельности бюджетных организаций. Затраты этих организаций группируются по статьям, разделам, параграфам бюджетной классификации, которая определяет целевую направленность ассигнований по каждой смете. Действительная потребность в средствах для нормального функционирования учреждения обосновывается соответствующим расчетом по каждому виду расходов.

Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 3 сентября 1999 г. N 414 «О совершенствовании порядка финансирования бюджетных организаций»¹ с 1 января 2000 года введен новый порядок финансирования расходов бюджетных организаций, который закреплен в специальном нормативном акте².

Этот порядок установлен в целях углубления экономических реформ в отраслях, финансируемых за счет Государственного бюджета, совершенствования механизма финансирования бюджетных организаций, эффективного и адресного использования бюджетных средств и предусматривает расширение самостоятельности и повышение ответственности руководителей бюджетных организаций за экономное, эффективное и адресное использование бюджетных средств и укрепление бюджетной дисциплины. Новый порядок финансирования расходов бюджетных организаций предусматривает значительное упрощение механизма финансирования бюджетных организаций и создание возможностей для маневрирования имеющимися средствами с целью достижения максимальной результативности их использования.

¹ СПП РУ, 1999, N 9, ст. 51; СЗ РУ, 2002 г., N 24, ст. 200; 2004 г., N 52, ст. 523; 2005 г., N 51, ст. 380.

² См.: Порядок финансирования бюджетных организаций (Приложение к постановлению Кабинета Министров Республики Узбекистан от 3 сентября 1999 г. N 414, с последующими изменениями).

Финансирование бюджетных организаций за счет средств государственного бюджета в соответствии с новым порядком осуществляется на основе ежегодных базовых нормативов бюджетного финансирования по организациям социальной сферы, порядок разработки, утверждения и применения которых предусмотрен специальным нормативным актом¹.

Нормативы разрабатываются на соответствующий финансовый год, утверждаются приказом Министра финансов Республики Узбекистан и доводятся до региональных финансовых органов, а также до министерств (ведомств), имеющих организации социальной сферы.

Нормативы являются величиной расходов по содержанию организаций различных типов в расчете на единицу обслуживаемого контингента, с выделением в общей сумме заработной платы с начислениями (с учетом надбавок и доплат, установленных действующим законодательством), затрат на приобретение оборудования, а также на капитальный ремонт.

Новый порядок предусматривает значительное расширение источников финансирования бюджетных организаций, имеющих статус юридического лица. К таким источникам относятся получение данными организациями дополнительных доходов от производства и реализации товаров (работ, услуг) по профилю деятельности, предоставление в аренду сторонним организациям временно не используемых помещений и другого государственного имущества, а также спонсорская (безвозмездная) помощь, оказываемая бюджетным организациям юридическими и физическими лицами.

Наряду с расширением прав бюджетных организаций по использованию средств, выделяемых из Государственного бюджета, действующее законодательство предусматривает меры по обеспечению жесткого контроля за соблюдением бюджетной дисциплины, целевым расходованием бюджетных средств².

2. Сметы бюджетных организаций, их виды и состав

Финансирование организаций, состоящих на республиканском бюджете, бюджете Республики Каракалпакстан, а также местных бюджетах (*бюджетные организации*) производится в соответствии с утвержденными для этих организаций сметами расходов. Каждая бюджетная организация независимо от того, ведет ли она учет самостоятельно или обслуживается централизованной бухгалтерией, должна иметь утвержденную смету расходов.

¹ См.: Положение об установлении ежегодных базовых нормативов бюджетного финансирования по организациям социальной сферы. Утверждено приказом Министра финансов Республики Узбекистан от 18 января 2001 г. N 15 // БНА, 2001, N 3-4.

² См.: Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 11 февраля 1999 г. N 66 «О мерах по усилению контроля за соблюдением бюджетной дисциплины».

Сметы по постоянно действующим бюджетным организациям составляются и действуют сроком в один год – с 1 января по 31 декабря включительно, а по организациям сезонным или вводимым в течение года – на время их функционирования в данном бюджетном году.

Смета расходов является основным плановым документом, определяющим объем, целевое направление и поквартальное распределение средств, отпускаемых из бюджета на содержание организаций и на осуществление централизованных мероприятий по хозяйственному и культурному строительству. Данное определение отражает материальное содержание сметы. С юридической точки зрения смета расходов представляет планово-финансовый акт, составляемый, утверждаемый и регистрируемый в установленном законодательством порядке. Нормы финансового права определяют содержание, виды смет, порядок их составления, рассмотрения и утверждения, а также регистрации в финансовых органах.

Различают *индивидуальные, общие сметы, сметы расходов на централизованные мероприятия, сводные сметы.*

Основным видом сметы бюджетной организации является *индивидуальная смета*, которая применяется в учреждениях здравоохранения, образования, социального обеспечения, органов государственной власти и управления. Индивидуальная смета составляется по группам расходов с Приложением, включающим в себя полную расшифровку расходов, согласно действующей классификации доходов и расходов Государственного бюджета, утвержденной Министерством финансов Республики Узбекистан. Приложение является неотъемлемой частью сметы и служит для обоснования прогнозных расчетов сметы и используется для целей отчетности.

По организациям, состоящим на районных, городских, районов городского подчинения бюджетах и обслуживаемым централизованными бухгалтериями, в отдельных случаях могут составляться *общие сметы* расходов (в целом по соответствующему параграфу бюджетной классификации). Они составляются на затраты: а) мелких однотипных бюджетных организаций (ветеринарных участков и пунктов, сельских клубов, библиотек, фельдшерско-акушерских пунктов и других мелких организаций); б) крупных однотипных бюджетных организаций, когда их хозяйственное обслуживание осуществляется централизованно через специальные группы хозяйственного обслуживания; в) по содержанию аппарата соответствующих хокимиятов и их отделов.

В общей смете определяются объем, целевое направление и поквартальное распределение средств, отпускаемых из бюджета на содержание указанных бюджетных организаций. Распорядителями ассигнований по общим сметам являются руководители соответствующих управлений и отделов районного, городского (районов городского подчинения) хокимиятов.

В индивидуальных и общих сметах бюджетных организаций указываются наименование и адрес организации, бюджет, из которого осуществляется ее финансирование, раздел, глава и параграф в соответствии с бюджетной классификацией, общая сумма расходов с выделением следующих групп: 1) заработная плата и приравненные к ней платежи; 2) начисления на заработную плату; 3) другие расходы.

Сметы расходов на *централизованные мероприятия*, осуществляемые министерствами, ведомствами Республики Узбекистан и Республики Каракалпакстан, управлениями и отделами хокимиятов и финансируемые из бюджета, составляются соответственно министерствами, ведомствами, управлениями, отделами хокимиятов по каждому мероприятию отдельно.

Сводные сметы представляют собой сведенные в единый финансово-плановый акт индивидуальные и общие сметы, а также сметы расходов на централизованные мероприятия. Они предусматривают расходы по всем бюджетным организациям отдельных министерств, ведомств Республики Узбекистан и Республики Каракалпакстан, управлений и отделов хокимиятов. В сводную смету включаются расходы с разбивкой по главам, параграфам, типам, объектам и подобъектам бюджетной классификации с поквартальным распределением. В ней также содержатся сводные показатели по сети, контингентам (количество классов, коек и др.) и штатам по группам организаций.

3. Составление, рассмотрение, утверждение и регистрация смет бюджетных организаций

Бюджетные организации на основании постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан от 3 сентября 1999 года N 414 «О совершенствовании порядка финансирования бюджетных организаций» и утвержденных Министерством финансов Республики Узбекистан нормативов бюджетного финансирования самостоятельно разрабатывают и утверждают сметы, а также штатные расписания на основе утвержденных типовых штатов.

Организация работы по составлению смет начинается с направления министерствами, ведомствами Республики Узбекистан и Республики Каракалпакстан, управлениями и отделами соответствующих хокимиятов подведомственным бюджетным организациям указаний о порядке составления смет на планируемый финансовый год. При этом они исходят из решения сессии соответствующего Совета народных депутатов о порядке и сроках составления бюджета и указаний финансовых органов по этому вопросу.

Исчисление расходов по сметам производится в соответствии с потребностью в средствах, с учетом показателей экономического и социального развития и осуществления строгого режима экономии. При этом получатели бюджетных ассигнований должны руководствоваться:

- законами Республики Узбекистан, иными решениями Олий Мажлиса Республики Узбекистан, Указами Президента, постановлениями и распоряжениями Кабинета Министров Республики Узбекистан, ведомственными нормативными актами Министерства финансов Республики Узбекистан;

- нормативным методом планирования расходов бюджетных организаций;

- действующими регулируемые со стороны государства ценами и тарифами на товары и услуги, а также ценами на отдельные товары и услуги негосударственных предприятий и организаций.

Ассигнования на заработную плату включаются в сметы, исходя из должностных окладов и ставок заработной платы, доплат и надбавок к ним, установленных бюджетным законодательством, и с соблюдением действующих типовых штатов и штатных нормативов. Заработная плата за работы, выполняемые хозяйственным способом, включается в сметы, исходя из объема работ, предусмотренных в смете расходов на бюджетный год.

При определении ассигнований на заработную плату педагогическому составу исходят из утвержденных законодательством ставок заработной платы и норм дополнительной оплаты за проверку тетрадей, классное руководство, утвержденной тарификации, учебного плана составленного в соответствии с учебной нагрузкой и т.д. Средства, необходимые для выплаты стипендий учащимся и студентам высших, средних специальных учебных заведений, профтехучилищ, курсов, аспирантам и докторантам исчисляются, исходя из размеров стипендий и действующего порядка стипендиального обеспечения.

Расходы по начислениям на государственное социальное страхование с заработной платы работников включаются в смету в соответствии с тарифами страховых взносов, установленными Кабинетом Министров Республики Узбекистан, со всех сумм заработной платы, с которых согласно законодательству уплачиваются взносы на государственное социальное страхование. Средства на медикаменты исчисляются исходя из установленных норм денежных расходов: в стационарах – на один койко-день, в поликлиниках – на одно врачебное посещение, если иное не установлено законодательством.

Расходы на приобретение одежды, обуви, белья, постельных принадлежностей и другого мягкого инвентаря для отдельных видов социально-культурных организаций исчисляются на основании существующих норм материального обеспечения, но в пределах выделенных средств.

Организации, обладающие статусом юридического лица и имеющие другие источники покрытия расходов, кроме ассигнований из бюджета, составляют также сметы на дополнительные доходы и исходящие из этого расходы. Поступления доходов по этим сметам определяются исходя из размеров, установленных законодательством.

Сметы расходов организаций составляются в трех экземплярах и подписываются руководителями организаций и счетными работниками, первый экземпляр сметы остается в организации, второй в соответствующем местном финансовом органе и третий экземпляр представляется вышестоящей организации.

Министерства и ведомства Республики Узбекистан и Республики Каракалпакстан, управления, отделы соответствующих хокимиятов и другие организации, имеющие право утверждать сметы, обеспечивают всестороннее *рассмотрение* поступивших от подведомственных организаций как общих, так и индивидуальных смет расходов.

Руководители министерств и ведомств Республики Узбекистан и Республики Каракалпакстан, управлений и отделов хокимиятов рассматривают проекты смет подведомственных организаций и принимают расходы по их сметам в пределах ассигнований, выделенных для данного министерства, ведомства, управления и отдела по соответствующему бюджету.

Представленные организациями сметы расходов должны быть рассмотрены при необходимости в присутствии руководителей соответствующих организаций. При этом организации, рассматривающие сметы, обязаны, в частности, обеспечить строгое соблюдение действующего законодательства, а также указаний по составлению смет на предстоящий год, а также соблюдать режим экономии, не допуская включения в сметы ассигнований, не вызываемых необходимостью;

Утверждение смет расходов производится в двухнедельный срок после издания постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан или решения сессии соответствующего Совета народных депутатов области, города, района по бюджету (если не установлен иной срок). Сметы утверждаются в разрезе статей классификации расходов для организаций, состоящих на соответствующем бюджете, и оформляется подписью руководителя (или заместителя руководителя) организации, утвердившей смету.

Расходование бюджетных средств без утвержденной сметы, а также на мероприятия, не предусмотренные сметой или в суммах, превышающих сметные назначения, как в целом по смете, так и по отдельным видам расходов, запрещается, а лица, виновные в нарушении этого порядка, привлекаются к установленной законодательством ответственности.

Регистрация утвержденных смет и штатных расписаний бюджетных организаций осуществляется соответствующими финансовыми органами не позднее 40 дней с момента утверждения параметров бюджета, из которого производится финансирование данной бюджетной организации.

Бюджетным организациям, не зарегистрировавшим в финансовых органах сметы расходов и штатные расписания в установленный срок, финансовые органы не открывают финансирование, а учреждения банков прекращают выдачу средств на заработную плату и расходы этой организации до проведения регистрации.

4. Внебюджетные средства бюджетных организаций

Бюджетные организации социальной сферы могут иметь не только ассигнования из бюджета, но и другие источники доходов, которые называются *внебюджетными средствами*. Они существовали и в условиях плановой социалистической экономики и подразделялись на три вида: *специальные средства, суммы по поручениям и депозитные суммы*. Порядок образования и использования внебюджетных средств регламентировалось законодательством союзного государства.

В условиях развития рыночных отношений роль и значение внебюджетных средств существенно возрастает, и в связи с этим их понятие значительно расширилось. Вместе с тем классификация на указанные выше три вида внебюджетных средств сохраняет свое значение и настоящее время. Правда в литературе, изданной в последние годы главным критерием классификации внебюджетных средств предлагается признать характер источника доходов этих средств и на этой основе выделять *заработанные доходы и не заработанные доходы*¹, поскольку такое деление существует во многих странах с рыночной экономикой.

К *специальным средствам* относятся доходы, полученные от производства и реализации товаров (работ, услуг) по профилю деятельности. Такими доходами, например, по образовательным учреждениям могут быть плата за обучение на контрактной основе, по учреждениям здравоохранения – средства, получаемые за оказание платных медицинских услуг. Сюда же можно отнести доходы от предоставления бюджетными организациями в аренду сторонним организациям временно не используемых помещений и другого государственного имущества, а также добровольные пожертвования в виде спонсорской (безвозмездной) помощи бюджетным организациям, оказываемой юридическими и физическими лицами.

Суммы по поручениям представляют собой средства, которые получают бюджетные организации на выполнение определенных заданий в порядке, установленном действующим законодательством (например, суммы единовременной помощи, выделяемые работникам подведомственных организаций из централизованного фонда вышестоящего органа государственного управления).

Депозитные суммы – это средства, поступившие в распоряжение бюджетной организации, которые подлежат возврату по первому требованию владельца (например, своевременно не полученная заработная плата; денежные средства, сданные на хранение больными, находящимися на стационарном лечении в медицинском учреждении и др.).

В целях повышения заинтересованности бюджетных организаций в получении дополнительных специальных средств действующее законодательство предусматривает очень важные меры по ее

¹ См.: Финансовое право: Учебник / Под ред. проф. О.Н. Горбуновой. – М.: Юристъ, 1996. С. 298.

стимулированию. Так, постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 30 декабря 2002 г. N 455 и от 28 декабря 2004 г. N 610¹ бюджетные организации, получающие дополнительные доходы в виде специальных средств, указанных выше, освобождены от всех видов взимаемых в Государственный бюджет налогов и сборов до 1 января 2005 2008 года. Высвобождающиеся средства целевым назначением направляются на укрепление материально-технической и социальной базы бюджетных организаций, а также материальное стимулирование их работников.

Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 3 марта 1999 года N 414 бюджетным организациям, имеющим статус юридического лица, предоставлено право формирования Фонда развития бюджетной организации.

Средства Фонда развития бюджетной организации могут расходоваться исключительно на приоритетное погашение имеющейся кредиторской задолженности, мероприятия по укреплению материально-технической базы бюджетной организации, мероприятия по социальному развитию и материальное стимулирование работников бюджетных организаций.

Организации, обладающие статусом юридического лица и имеющие другие источники покрытия расходов, кроме ассигнований из бюджета, также составляют сметы на дополнительные доходы и производимые из них расходы. Поступления доходов по этим сметам определяются исходя из размеров, установленных законодательством.

Контрольные вопросы и задания

1. Что такое сметно-бюджетное финансирование, каковы его принципы?
2. Какие организации финансируются в сметно-бюджетном порядке?
3. Каковы цели и особенности нового порядка финансирования расходов бюджетных организаций?
4. Что понимается под сметой бюджетной организации и каково ее содержание?
5. Назовите и дайте характеристику видам смет бюджетных организаций.
6. Каков порядок составления, рассмотрения и утверждения смет бюджетных организаций?
7. Что такое внебюджетные средства бюджетных организаций. Каковы их виды?

¹ СЗ РУ, 2004 г., N 52, ст. 523.

Раздел V. Правовое регулирование банковской деятельности, денежного обращения, расчетов, валютных отношений и рынка ценных бумаг

Глава 17. Правовые основы банковской деятельности

1. Понятие банка и банковской деятельности

Вопрос о том, что такое банк не является таким простым, как это кажется на первый взгляд. В обиходе под банком чаще всего подразумевают хранилище денег. Однако данное или подобное житейское толкование банка не раскрывает его сути, не раскрывает сущности банка и значение термина «банк», который происходит от итальянского слова *banco*. Оно означало лавку, скамью, за которой менялы оказывали свои услуги в средние века в Италии.

Банки – составная часть кредитно-финансовой системы любого государства. Их деятельность так многообразна, что определить действительную сущность банков довольно сложно. В современных условиях банки занимаются самыми разнообразными видами операций. Они не только организуют денежное обращение и кредитные отношения, но и осуществляют инвестирование, куплю-продажу ценных бумаг, управление денежными средствами по договору с собственником или распорядителем средств. Банки выступают в качестве консультантов, участвуют в обсуждении экономических программ и т. д.

Существуют различные определения сущности банка. Однако наиболее распространенными представлениями о банке являются следующие его определения:

- *как предприятия*. Банк обладает всеми основными чертами, присущими предприятию, поскольку он является самостоятельным хозяйствующим субъектом, обладает правами юридического лица, производит и реализует продукт, оказывает услуги и его основной целью является получение прибыли;

- *как торгового предприятия*. Подобная ассоциация не случайна, так как банки в отличие от отраслей материального производства действуют в сфере обращения, их деятельность во многом зависит от оборачиваемости товара, которая, однако, в данном случае выступает в специфичной форме в виде особого продукта.

- *как посреднического предприятия*. Основанием для этого служит то обстоятельство, что банк выступает в роли посредника между двумя субъектами, с одной стороны – кредитором, имеющим временно свободные денежные ресурсы, и желающим разместить их на определенных условиях для получения дохода в виде процентов, а с другой – заемщик, нуждающийся в этих ресурсах и готовый выплатить ссудный процент. Банк здесь выступает в качестве важного звена, обеспечивающего возможность

осуществления сделки между кредитором и заемщиком с учетом спроса и предложения.

- *как агента биржи.* Такое представление о банке сложилось еще в 20-е годы прошлого столетия. Связано это было с тем обстоятельством, что банки являются неперенными участниками биржи, самостоятельно организуют биржевые операции, выполняют операции по торговле ценными бумагами.

- *как кредитного предприятия.* Данное представление о банке объясняется тем, что постепенно банк стал выступать основным кредитным центром, обслуживающим отношения между кредитором и заемщиком по поводу получения и возврата денежных ссуд с целью получения прибыли. Между банком, как организационной структурой и кредитом, как системой особых экономических отношений, имеется очень тесная связь. Появлению банка в решающей степени способствовало развитие именно кредитных отношений.

Однако, следует заметить, что не все из приведенных выше определений имеют отношение к истинной сущности банка. Это относится, например, к таким определениям банка *как торгового предприятия или агента биржи.* Дело здесь в том, что сходство между торговым предприятием и банком носит чисто формальный характер, т.к. между объектами их деятельности, а именно товаром в буквальном смысле этого слова и особым продуктом (денежными средствами) имеются очень существенные различия. Так, банки в отличие от торговых предприятий совершают операции по купле-продаже ценных бумаг, в том числе в иностранной валюте на фондовом рынке по определенному курсу.

Не существует достаточных оснований для определения банка, как агента биржи, т.е. превращения банка в элемент или составную часть биржи. Тот факт, что банки осуществляют операции с ценными бумагами, еще не дает повода отождествлять их с биржей, деятельность которой отличается от банковского дела и поэтому в силу своей специфичности, биржа выделилась в самостоятельный элемент рыночного механизма.

Для характеристики истинной сущности банка имеет большое значение, прежде всего, его определение как кредитного предприятия, поскольку по своей природе он связан с денежными и кредитными отношениями. Именно на их базе и зародилось такое уникальное образование, как банк. Не менее значимым является и определение банка как предприятия, т.к. он создается для извлечения прибыли в качестве основной цели своей деятельности и для этого он должен обладать статусом юридического лица. Такое положение характерно для любого коммерческого предприятия в условиях рыночной экономики, в том числе и банка.

Видимо, не случайно, именно указанные характеристики сущности банка нашли закрепление в статье 1 Закона о банках и банковской

деятельности нашей республики¹, в соответствии с которой *банк – это юридическое лицо, являющееся коммерческой организацией и осуществляющее совокупность следующих видов деятельности, определяемых как банковская деятельность:*

принятие вкладов от юридических и физических лиц и использование принятых средств для кредитования или инвестирования на собственный страх и риск;

осуществление платежей.

Данное определение банка характеризует его как коммерческую организацию, которая призвана обслуживать коммерческие операции физических и юридических лиц, и действует на свой страх и риск для получения прибыли. Вместе с тем, в банковской системе стран с рыночной экономикой функционируют банки, для которых получение коммерческой прибыли хотя и является одной из их задач, но не преобладающей. Речь идет о Центральных банках², основной задачей которых является руководство всей кредитной системой страны, проведение финансовых операций правительства, хранение временно свободных средств и обязательных резервов коммерческих банков и т. п. Они обладают монопольным правом эмиссии денежных знаков государства, являются главными проводниками его денежно-кредитной политики.

Таким образом, если говорить о сущности банка в целом, то его основой, можно считать организацию денежно-кредитного процесса и имитирование денежных знаков.

Как следует из приведенной выше нормы ст. 1 Закона о банках и банковской деятельности, понятие банка неразрывно связано с сущностью **банковской деятельности** – совокупности банковских операций, связанных с принятием вкладов, предоставлением кредитов, осуществлением платежей. Из этого определения следует однозначный вывод о том, что основным признаком банковской деятельности в отличие от иных видов деятельности на финансовом рынке является обязательное осуществление всех указанных операций в совокупности. Отсутствие хотя бы одной из них говорит о том, что в данном случае речь не может идти о банковской деятельности. Этим определяется и особый статус банка в отличие от иных видов кредитных организаций.

По действующему законодательству, помимо операций, которые входят в обязательный набор банковской деятельности банки могут осуществлять и другие виды операций. Например, к таким операциям, согласно ст. 4 Закона о банках и банковской деятельности, относятся инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов; выдача гарантий за третьих лиц, предусматривающих исполнение обязательств; оказание банковских консультационных и

¹ Определение понятия банк отсутствует в законодательстве многих стран, а оно очень важно для обеспечения эффективного функционирования финансово-кредитной системы государства.

² В других странах они могут называться и иначе, например, в США – Федеральная резервная система, в Великобритании – Банк Англии и т. д.

информационных услуг; финансовый лизинг и другие операции. Эти операции, хотя и предусмотрены Законом, тем не менее, они носят факультативный характер, т. е. банк сам решает поводить или не поводить такие операции. Вместе с тем осуществление трех видов операций, которые включаются в понятие банковской деятельности, являются для банков обязательными.

2. Банковская система Республики Узбекистан

Банковская система является одним из важнейших элементов финансовой системы любого государства. Она используется для решения таких текущих и стратегических задач, как обеспечение экономического роста, регулирование инфляции и платежного баланса. По характеру оказываемых услуг, предоставляемых в мировой практике финансово-кредитными учреждениями своим клиентам, выделяются три важнейших элемента кредитной системы: 1) центральный (эмиссионный банк); 2) коммерческие банки; 3) специализированные финансовые учреждения (страховые, сберегательные и др.)

Следовательно, характерной чертой существующих банковских систем является, наряду с концентрацией банков, их довольно широкая специализация в виде центральных (эмиссионных), коммерческих, инвестиционных, ипотечных, сберегательных и других банковских учреждений и организаций. Отсюда, с одной стороны, конкуренция банков за привлечение вкладов, за выгодную и надежную клиентуру и высокие доходы, а с другой, - стремление усилить государственное регулирование деятельности банков

Традиционно под *банковской системой* понимается *совокупность различных видов банков и банковских институтов в их взаимосвязи, существующая в той или иной стране в определенный исторический период.*

Наряду с понятием «*банковская система*», существует и более широкое понятие «*кредитно-банковская система*», которая довольно часто употребляется в научной и учебной литературе. Отличие между указанными понятиями заключается в том, что, когда речь идет о кредитно-банковской системе, то в нее, помимо банков, включаются специализированные финансовые учреждения, например, страховые, инвестиционные и другие институты, которые хотя и осуществляют отдельные банковские операции, однако не обладают статусом банка.

К числу финансовых учреждений, которые, наряду с банками и различными инвестиционными институтами (фондами, компаниями), входят в кредитно-банковскую систему Узбекистана, относятся и кредитные союзы. В соответствии с Законом Республики Узбекистан от 4 апреля 2002 г. «О кредитных союзах»¹, они создаются юридическими и

¹ СЗ РУ, 2002, № 9, ст. 59; 2006, N 14, ст. 111.

физическими лицами на основе равноправного добровольного членства с целью предоставления кредитов. Однако в отличие от банков кредитный союз может осуществлять кредитные операции только в рамках такого союза. Так, ст. 10 указанного законодательного акта установлено, что кредитный союз вправе: привлекать денежные средства на депозиты от своих членов; предоставлять кредиты своим членам.

В законодательстве отдельных стран и, в частности, Российской Федерации финансовые учреждения, не отнесенные по своему статусу к банкам, обозначаются термином «небанковская кредитная организация». Им предоставлено право осуществлять только отдельные банковские операции, предусмотренные Федеральным законом России о банках и банковской деятельности. При этом установлено, что допустимые сочетания банковских операций для небанковских кредитных организаций устанавливаются Банком России. Как отмечалось выше, для кредитных организаций, имеющих статус банка, такое сочетание прямо предусматривается в законе, и поэтому каких-либо дополнительных разрешений здесь не требуется.

Банковские системы стран с развитыми рыночными отношениями имеют различную структуру, но вместе с тем им присущи и общие черты. Повсеместно банковская система состоит из центрального банка и коммерческих банков.

В мировой практике используются две основные модели банковской системы. Это, во-первых, *сегментированные* и, во-вторых, *универсальные* банковские системы.

Сегментированная модель банковской системы основывается на жестком законодательном разделении сфер операционной деятельности и функций отдельных видов финансовых учреждений. Такая модель характерна для банковской системы, например в США и Японии.

При *универсальной* модели банки и иные кредитные организации могут осуществлять любые виды банковских операций и предоставлять клиентам полный набор услуг. В данном случае закон не предусматривает каких-то ограничений на проведение отдельных видов операций. Такая модель банковской системы характерна, например, для Великобритании.

Банковская система Республики Узбекистан сочетает в себе черты обеих указанных моделей банковских систем. С одной стороны, банковское законодательство нашей страны содержит жесткое определение сферы деятельности банков, устанавливая конкретные виды банковских операций, совокупность которых и составляет содержание банковской деятельности. С другой стороны, как отмечалось, банкам разрешается осуществлять и другие операции, перечень которых предусмотрен в Законе о банках и банковской деятельности. При этом следует заметить, что этот перечень является открытым, поскольку закон допускает совершение и иных операций в соответствии с международной банковской практикой. Однако, это должно быть специально оговорено в лицензии.

Банковская система Республики Узбекистан претерпела в настоящее время кардинальные изменения, необходимость которых определялась потребностями развития рыночной экономики. Эти изменения коснулись как структурной части банковской системы нашей страны, так и ее функциональной направленности.

Перемены, произошедшие в банковской системе Узбекистана, нашли закрепление в банковском законодательстве, которое разрабатывалось на основе зарубежного опыта, современных представлений о сущности и назначений банков в системе рыночных отношений.

Под банковским законодательством понимается совокупность нормативно-правовых актов, принятых уполномоченными государственными органами в пределах своей компетенции и регулирующие банковскую систему и банковскую деятельность.

Система банковского законодательства включает в себя различные виды нормативно-правовых актов. Это, прежде всего, законодательные акты, в которых закреплены наиболее важные вопросы государственной политики в сфере банковской деятельности. К их числу, прежде всего, относится Конституция Республики Узбекистан, а также законы о Центральном банке Республики Узбекистан, о банках и банковской деятельности, о кредитных союзах, о валютном регулировании, Гражданский кодекс и др.

Основные, принципиальные стратегические положения в области реформирования и дальнейшего развития банковской системы, совершенствования банковской деятельности инициируются и утверждаются указами и постановлениями Президента Республики Узбекистан. Именно в указах и постановлениях Президента раскрывается целевая направленность принимаемых радикальных решений и механизм их реализации¹.

Принимаемые в указах решения находят свою конкретизацию и подкрепляются реальным механизмом в постановлениях Правительства страны², в многочисленных нормативных актах Центрального банка.

Действующее законодательство закрепило двухуровневую структуру банковской системы Республики Узбекистан, которая характерна для стран с рыночной экономикой.

Первый уровень – Центральный банк Республики Узбекистан, который возглавляет и осуществляет руководство всей банковской системой страны. Его функции в основных своих проявлениях аналогичны тем, которые выполняют подобные банки в государствах с развитыми рыночными отношениями³.

¹ См., напр.: Постановление Президента Республики Узбекистан от 15 апреля 2005 г. N ПП-56 «О мерах по дальнейшему реформированию и либерализации банковской системы» // СЗ РУ, 2005 г., N 15-16, ст. 112.

² См., напр.: постановление Кабинета Министров от 24 марта 2000 г. N 104 «О дополнительных мерах по реформированию банковской системы» // СПП РУ, 2000, N 3, ст. 16.

³ Подробнее об этом: Шенаев В.Н., Науменко О.В. Центральный банк в процессе экономического регулирования. - М., 1994; Усоскин В.М. Современный коммерческий банк. - М., 1994.

Второй уровень – система коммерческих банков, включая акционерные, частные, смешанные, с участием иностранного капитала и др. Коммерческие банки образуют костяк банковской системы страны. Главное их предназначение – привлечение вкладов, распределение их между заемщиками, осуществление расчетных операций. Для хозяйствующих субъектов и других потребителей заемных средств коммерческие банки являются основным источником кредитов.

Основы для формирования двухуровневой банковской системы были заложены в Законе Республики Узбекистан от 15 февраля 1991 г. «О банках и банковской деятельности» в соответствии, с которым на базе региональной конторы Государственного банка СССР был создан Центральный банк Республики Узбекистан. Этим же законодательным актом были созданы специализированные коммерческие банки, перечень которых был ограничен. Окончательное правовое оформление практически сформировавшейся двухуровневой банковской системы нашло закрепление в законах Республики Узбекистан от 21 декабря 1995 г. «О Центральном банке» и от 25 апреля 1996 г. «О банках и банковской деятельности».

Действующая банковская система Республики Узбекистан, основанная на значительной децентрализации банковской деятельности, привела к высокой степени самостоятельности банков второго уровня. Однако, государство сохраняет за собой функции регулирования банковской деятельности в целях защиты финансовых интересов страны, а также фактических и потенциальных клиентов банков. Основной формой такого регулирования является издание юридических актов, содержащих нормы гражданского, административного и других отраслей права.

Большая роль в правовом регулировании банковской деятельности принадлежит нормам финансового права. Данная отрасль правовой системы Узбекистана, используя присущие ему методы регулирования финансовых отношений, основанных на государственно-властных предписаниях, обеспечивает стабильность и безопасность функционирования банковской системы, эффективное проведение кредитно-денежной и валютной политики государства, отвечающей основным задачам социально-экономического развития страны в условиях рыночных преобразований.

3. Полномочия Центрального банка Республики Узбекистан по управлению банковской системой

Центральный банк по правовому статусу является органом государственного управления банковской системой¹. Основы такого статуса закреплены в ст. 124 Конституции Республики Узбекистан, которая

¹ В данном случае речь идет только об одной стороне двойственной правовой природы статуса Центрального банка, который регулируется нормами финансового права. Как известно, с другой стороны Центральный банк имеет статус юридического лица, являющегося предметом гражданско-правового регулирования.

устанавливает, что Центральный банк возглавляет банковскую систему нашей страны.

Конкретные полномочия Центрального банка как органа государственного управления банковской системой закреплены в Законе о Центральном банке. Выступая в таком качестве Центральный банк в рамках своей компетенции, разрабатывает основные направления монетарной политики и политики в области валютного регулирования, организует и обеспечивает эффективную систему расчетов. Он является органом валютного контроля, выступает в качестве советника и фискального агента правительства страны, осуществляет функции по регулированию банковской деятельности и банковскому надзору, совместно с Министерством финансов организует кассовое исполнение государственного бюджета.

Кроме того, Центральный банк в пределах своей компетенции издает нормативные акты, обязательные для исполнения всеми лицами на территории Республики Узбекистан. Нормативные акты, издаваемые Центральным банком, включают разнообразные инструкции, правила, положения. Они регулируют порядок создания и прекращения коммерческих банков, лицензирования их деятельности, кредитования хозяйствующих субъектов, ведения кассовых операций, осуществления депозитных и инвестиционных операций и многие другие вопросы, относящиеся к банковской деятельности. До принятия Закона Республики Узбекистан от 29 августа 1998 г. «О внесении изменения и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан»¹ нормативные акты Центрального банка, изданные в пределах его компетенции, не подлежали регистрации в других органах. Теперь же они, как и все другие ведомственные акты, должны проходить правовую экспертизу и подлежат государственной регистрации в установленном законодательством порядке.

Осуществление государственной монетарной и валютной политики является исключительной компетенцией Центрального банка. Проводя такую политику, он обеспечивает эффективный контроль над совокупной денежной массой в обращении, инфляционными процессами, стабильностью обменного курса национальной денежной единицы к иностранным валютам, способствует поддержанию доверия к банковской системе государства.

Центральный банк разрабатывает основные направления монетарной политики Республики Узбекистан на предстоящий год и ежегодно не позднее, чем за тридцать дней до начала следующего финансового года информирует об этом парламент страны.

Организация эффективной системы расчетов в деятельности Центрального банка предполагает укрепление, прежде всего, безналичного платежного оборота, который осуществляется путем перечисления по счетам в банках, а также зачетов взаимных требований. В этой связи

¹ См.: ВОМ РУ, 1998, N 9, ст. 181.

важной задачей Центрального банка по регулированию банковской системы является обеспечение действенного контроля за соблюдением банками порядка проведения безналичных расчетов, установление и применение мер имущественной ответственности за нарушения расчетной дисциплины.

Наиболее обширной сферой деятельности Центрального банка, как органа государственного управления является регулирование банковской деятельности. Такое регулирование осуществляется в целях обеспечения финансовой устойчивости банковской системы и стабильности национальной валюты, а также создания надежных гарантий защиты прав и законных интересов клиентов банка. Основным содержанием деятельности Центрального банка в рассматриваемой сфере является установление определенных правил поведения, обязательных при осуществлении банковской деятельности.

Наиболее важными функциями Центрального банка по регулированию банковской деятельности являются: 1) лицензирование банков; 2) установление обязательных резервных требований; 3) установление экономических нормативов; 4) регулирование и надзор за деятельностью банков¹.

Лицензирование банков – исходная функция банковского регулирования, поскольку она направлена на формирование банков как финансовых структур и определение круга их полномочий. Основной целью лицензирования является допуск на рынок банковских услуг только таких банков, которые отвечают всем требованиям, установленным действующим законодательством для их создания.

Например, одним из требований, предъявляемых к учредителям и руководителям вновь создаваемого банка, является их безупречная деловая и профессиональная репутация. Учредителями и акционерами банка не могут быть неликвидные и неплатежеспособные юридические лица. Определенные требования предъявляются к материально-техническому обеспечению будущего банка. Так, банк к моменту его открытия должен располагать комплексом программно-технических средств, позволяющим ему обеспечивать проведение всех операций предполагаемого типа и уровня, участие в платежной системе и соблюдение внутренних процедур.

Центральный банк осуществляет лицензирование не только банковской деятельности. По действующему законодательству он является органом, осуществляющим лицензирование деятельности, связанных с проведением банками, юридическими и физическими лицами операций в иностранной валюте, производством бланков ценных бумаг. На него также возложено лицензирование деятельности ломбардов и кредитных союзов.

Установление обязательных резервных требований является одним из стандартных инструментов центральных банков по регулированию

¹ В последние годы в мировой практике резко возросло значение этого направления регулирования банковской деятельности

банковской деятельности во всех странах мира и применяется в целях оказания прямого влияния на *ликвидность* коммерческих банков, т.е. их способность предоставлять кредит своим клиентам.

Обязательные резервные требования предписывают банкам хранить определенную часть депозитов в виде резервов в Центральном банке на установленном им минимальном уровне. Минимальный уровень обязательных резервов, депонируемых в Центральном банке, определяется нормативными актами Центрального банка и зависит от размера, вида и срока вкладов, других обязательств банков. Размеры обязательных резервов одинаковы для всех банков по каждой категории привлеченных средств и вкладов.

Экономические нормативы представляют собой одно из важнейших средств управленческого воздействия Центрального банка на коммерческие банки. Эти нормативы обязательны для исполнения коммерческими банками и устанавливаются Центральным банком, прежде всего, в целях предотвращения принятия банками неоправданного риска. Такой риск может нанести ущерб интересам вкладчиков и оказать дестабилизирующее влияние на банковскую систему.

Центральный банк устанавливает для банков следующие обязательные экономические нормативы: коэффициент адекватности капитала; максимальный размер риска на одного заемщика или группы взаимосвязанных заемщиков; максимальный размер крупных кредитных рисков и инвестиций и др.

Указанные экономические нормативы могут изменяться Центральным банком с объявлением не позднее, чем за один месяц до внесения изменений.

4. Основы правового положения коммерческих банков

В соответствии со ст. 7 Закона о банках и банковской деятельности банки создаются, как правило, в форме акционерного общества на основе любой формы собственности. Установление в качестве основной организационно-правовой формы коммерческих банков акционерного общества, как справедливо отмечается в литературе, имеет существенные преимущества по сравнению с другими (общество с ограниченной или дополнительной ответственностью, полное или коммандитное товарищество). Эти преимущества заключаются в более широкой возможности привлечения капиталов, большей гибкости в плане осуществления акционерами своих прав, устойчивости по сравнению с другими формами¹.

По форме собственности современные банки могут быть *акционерными, частными* (находящиеся в собственности индивидуальных

¹ Более подробно по данному вопросу: См.: Худойкулов У.Ч., Эрдонаев А.Х. Комментарий к законам Республики Узбекистан «О Центральном банке Республики Узбекистан» и «О банках и банковской деятельности» / (Отв. ред.: Р.О. Охун). – Т.: Узбекистон, 1998. -с. 85-86.

лиц или их партнеров), *кооперативными* (в США они называются взаимными), *муниципальными и коммунальными* (находящиеся в собственности местных органов власти). По данному признаку выделяются также *государственные, смешанные с участием государства, межгосударственные* банки (например, Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития и др.).

Учредителями банка могут быть юридические и физические лица, в том числе иностранные, за исключением органов государственной власти, общественных объединений и общественных фондов, если иное не предусмотрено законодательством. Не допускается участие банков в уставном капитале вновь регистрируемых банков, за исключением случаев создания банка с участием иностранного капитала и дочернего банка.

Учредители в качестве предварительного шага к созданию банка в форме акционерного общества подписывают учредительный договор, затем подготавливают проведение учредительного собрания.

Указанные действия проводятся учредителями с соблюдением требований Законов Республики Узбекистан от 26 апреля 1996 г. «Об акционерных обществах и защите прав акционеров»¹, от 2 сентября 1993 года «О ценных бумагах и фондовой бирже»² и другого законодательства, регулирующего деятельность акционерных обществ.

Если банк учреждается государством как единственным учредителем, учредительными документами акционерного общества - банка являются его устав и решение Правительства Республики Узбекистан о создании банка.

Частный банк - банк, в котором доля учредителей – физических лиц составляет не менее 50 процентов уставного капитала, остальная часть уставного капитала принадлежит негосударственным юридическим лицам.

По действующему банковскому законодательству Узбекистана на территории нашей страны могут создаваться два вида банков с участием иностранного капитала: 1) дочерние банки банков-нерезидентов; 2) банки, в уставном капитале которых имеется доля иностранных учредителей (акционеров).

Дочерний банк - это банк, уставный капитал которого полностью оплачен банком-нерезидентом. Открытие таких банков на территории нашей республики допускается только банками-нерезидентами, обладающими прочным финансовым положением и безупречной деловой репутацией. Уставный капитал банка-нерезидента, желающего открыть

¹ ВОМ РУ, 1996 г., N 5-6, ст. 61; 1997 г., N 2, ст. 56; 1998 г., N 3, ст. 38, N 9, ст. 181; 1999 г., N 9, ст. 229; 2001 г., N 1-2, ст. 23; СЗ РУ, 2003 г., N 3, ст. 20; 2006 г., N 14, ст. 110.

² ВОМ РУ, 1993 г., N 9, ст. 325; 1994 г., N 11-12, ст. 285; 1995 г., N 12, ст. 269; 1996 г., N 5-6, ст. 69, N 9, ст. 144; 1997 г., N 2, ст. 56; 1999 г., N 9, ст. 229; СЗ РУ, 2003 г., N 3, ст. 20; ВпОМ РУ, 2005, N 9, ст.311; N 12, ст.413.

дочерний банк или участвовать в капитале банка должен составлять не менее 30 млн. долларов в эквиваленте.

Банк с участием иностранных учредителей – это банк, в котором доля иностранных инвесторов составляет не менее 30 процентов от общей суммы уставного капитала. При этом один из иностранных инвесторов должен быть юридическим лицом. В формировании уставного капитала таких банков могут принимать участие резиденты и нерезиденты, физические и юридические лица, а также банки-нерезиденты.

По действующему законодательству Центральный банк может предъявлять дополнительные требования к банкам с участием иностранного капитала относительно перечня документов, представляемых для регистрации банка, состава органов управления, порядка отчетности и т. д.

Создание на территории Республики Узбекистан филиалов банков-нерезидентов законодательством не предусмотрено.

Все банки осуществляют свою деятельность на основании своих уставов. Устав банка должен содержать сведения, перечень которых определен ст. 8 Закона о банках и банковской деятельности. К ним закон относит:

наименование (полное и сокращенное) банка и его местонахождение (почтовый адрес);

перечень банковских операций;

размер уставного капитала, список учредителей и распределение долей в уставном капитале;

сведения об органах управления банка, порядке их образования, полномочиях и функциях;

порядок аудита банка, включая цели отчетности и аудиторских программ, установленные в соответствии с международными стандартами бухгалтерского учета.

Помимо указанных сведений, устав банка должен содержать и иные данные, если это предусмотрено действующим законодательством.

Для создания банка должен быть сформирован его уставный капитал, который складывается из денежных средств, оплаченных учредителями и акционерами банка. При этом использование для формирования уставного капитала банка средств, полученных в кредит, под залог, и других привлеченных средств законодательством не допускается.

К моменту регистрации банка учредители должны оплатить минимальный уставный капитал, размер которого устанавливается Центральным банком и дифференцируется в зависимости от формы собственности и месторасположения банка. Требования к минимальному уровню уставного капитала определены Положением о требованиях к адекватности капитала коммерческих банков (п.3)¹

¹ Утверждено Правлением Центрального банка 26 апреля 2000 г. N 420 Зарегистрировано Министерством юстиции Республики Узбекистан 25 июля 2000 г. N 949. С последующими изменениями.

Минимальный размер уставного капитала для вновь открывающихся банков установлен в следующих размерах:

начиная с 1 января 2006 года:

для коммерческих банков – эквивалент 4,0 млн. долларов США;

для частных банков – эквивалент 2,0 млн. долларов США;

для банков, открывающихся с участием иностранного капитала – эквивалент 5 млн. долларов США;

начиная с 1 января 2007 года:

для коммерческих банков – эквивалент 5 млн. долларов США;

для частных банков – эквивалент 2,5 млн. долларов США;

для банков, открывающихся с участием иностранного капитала – эквивалент 5 млн. долларов США.

Эквивалент в национальной валюте установленного минимального размера уставного капитала рассчитывается по курсу валют Центрального банка, используемому для бухгалтерского учета и отчетности на день принятия учредителями решения о создании банка.

Центральный банк вправе предъявлять дополнительные требования к размеру уставного капитала банка, в зависимости от условий деятельности, вида и объема операций, указанных в бизнес-плане.

При создании банка на сумму уставного капитала выпускаются именные акции, которые распределяются только между учредителями, которые не имеют право выходить из состава акционеров банка в течение одного года со дня его регистрации.

5. Надзорные функции Центрального банка

Центральный банк осуществляет регулирование и надзор за деятельностью банков, кредитных союзов и ломбардов с целью поддержания стабильности финансово-банковской системы, обеспечения защиты интересов вкладчиков и кредиторов.

Полномочия Центрального банка по осуществлению надзорных функций закреплены ст. 51 Закона о Центральном банке.

Основными видами (методами) банковского надзора являются инспектирование банков и дистанционный надзор, осуществляемые в порядке, установленном Центральным банком. Этот порядок предусматривает основные правила организации и проведения инспектирования деятельности банков, их филиалов и аффилированных с банками юридических лиц¹.

Инспектирование – это вид (метод) банковского надзора, предусматривающий проверку деятельности банков и их филиалов в порядке надзора непосредственно на местах с целью определения

¹ Аффилированные (связанные) юридические лица банка - это любое юридическое лицо: а) являющееся крупным акционером банка, т.е. владеющее 10% или более уставного капитала банка; б) в котором банк является крупным акционером.

реального финансового состояния банков и оценки рисков, присущих банковской деятельности.

Дистанционный надзор представляет собой вид (метод) банковского надзора, основанный на ежедневном мониторинге финансового состояния коммерческих банков, анализа отчетностей, предоставляемых ими в Центральный банк, в целях выявления их проблем на ранней стадии.

Инспектирование банков не заменяет внешнего аудита, проводимого для подтверждения достоверности финансовой отчетности и документальных ревизий, назначаемых компетентными органами для сбора доказательств по находящимся в их производстве уголовным, административным, гражданским и иным делам.

Основными целями инспектирования банков и их филиалов являются: оценка и определение реального финансового состояния банка, его надежности и безопасности для банковской системы, а также обеспечения защиты интересов вкладчиков и кредиторов; выявление и оценка существующих рисков в деятельности банков; выработка рекомендаций по результатам инспекции.

Объектами инспектирования могут быть:

достоверность и прозрачность отчетности коммерческих банков и их филиалов, представляемой ими Центральному банку и его Главным территориальным управлениям;

эффективность системы управления рисками, внутреннего аудита и внутреннего контроля;

обоснованность, правильность проведения и учета банком депозитных, кредитных, расчетных, кассовых, валютных и других банковских операций и др.

Инспектирование деятельности банков осуществляется в плановом порядке один раз в год. Однако в отдельных случаях, предусмотренных законодательством, периодичность инспектирования может быть и иной. Так, инспектирование деятельности банков, имеющих устойчивое финансовое состояние в течение двух последних лет (рейтинг которых в течение этого времени был равен 1), и не существует каких-либо других дополнительных оснований для проведения проверки их деятельности, осуществляется, как правило, один раз в два года.

Инспектирование банков и их филиалов могут быть комплексными и тематическими. В первом случае оно проводится на консолидированной основе по всем вопросам деятельности банков в течение не более 30 календарных дней, а во втором, - по отдельным вопросам деятельности банков, в сроки, устанавливаемые руководителем Центрального банка и его территориальных управлений, назначившим эту проверку. При этом учитывается объём осуществляемых банком операций, наличие филиальной сети.

При необходимости срок проверок может продлеваться руководством Центрального банка и его территориального управления

на основании решения Республиканского совета по координации деятельности контролирующих органов.

При выявлении нарушений правил осуществления банковской деятельности Центральный банк может применять меры и санкции, установленные действующим законодательством.

В случае нарушения банками и их филиалами экономических нормативов Центральный банк имеет право взыскать штраф до 0,1 процента от минимального размера уставного капитала либо ограничить проведение отдельных операций на срок до шести месяцев.

Если допущенные нарушения или совершаемые банком операции создали реальную угрозу интересам вкладчиков и кредиторов, Центральный банк вправе:

взыскать с банков штраф не более одного процента от минимального размера уставного капитала;

потребовать от банка осуществления мероприятий по финансовому оздоровлению банка, в том числе изменения структуры активов, снижения расходов банка и прекращения выплаты дивидендов акционерам, замены руководителей банка или филиала, в том числе руководителей и членов совета банка, реорганизации банка, ликвидации филиала;

отозвать лицензию на право осуществления банковских операций и т.д.

Порядок применения мер и санкций к кредитным союзам, ломбардам, а также к производителям бланков ценных бумаг определяется законодательством. Например, при установлении фактов производства бланков ценных бумаг с нарушениями действующего законодательства Центральный банк дает предписание об их устранении. Если в 30-дневный срок после получения предписания нарушение не устраняется, то Центральный банк вправе отменить лицензию и назначить срок, течение которого деятельность по производству бланков ценных бумаг должна быть прекращена.

Осуществляя надзорную деятельность, Центральный банк поддерживает сотрудничество и обменивается информацией с международными организациями, центральными банками и другими органами банковского надзора иностранных государств. В июле 1966 года Центральный банк стал членом Базельского комитета по банковскому надзору, который был создан в 1975 году и в настоящее время является самой авторитетной международной организацией в области банковского надзора.

Контрольные вопросы и задания

1. Приведите наиболее распространенные определения сущности банка и дайте их характеристику.
2. Какое определение банка закреплено в банковском законодательстве Республики Узбекистан?

3. Что понимается под банковской деятельностью, и из каких обязательных элементов она состоит?
4. Охарактеризуйте банковскую систему Республики Узбекистан и ее особенности в условиях развития рыночных отношений.
5. В чем особенности правового статуса Центрального банка Республики Узбекистан?
6. Назовите основные полномочия Центрального банка Республики Узбекистан и раскройте их основное содержание.
7. Что является законодательной основой правового положения коммерческих банков?
8. Какие виды банков могут существовать в зависимости от формы собственности?
9. Какие виды банков с участием иностранного капитала могут создаваться на территории Республики Узбекистан?
10. Дайте характеристику надзорным функциям Центрального банка.
11. Какими методами, и в каком порядке осуществляется банковский надзор.

Глава 18. Правовое регулирование денежного обращения

1. Денежная система Республики Узбекистан

Традиционно под *денежной системой* принято понимать формы организации денежного обращения в стране, сложившиеся исторически и закреплённые национальным законодательством. По законодательству нашей республики *денежная система* включает в себя денежную единицу Республики Узбекистан, организацию и регулирование денежного обращения.

Денежной единицей Республики Узбекистан является Сум, является неограниченным единственным законным средством платежа в Республике Узбекистан.

Введение с 1 июля 1994 года в обращение на территории Узбекистана полноценной национальной валюты – Сум ознаменовало собой начало нового этапа развития рыночных реформ и явилось важным фактором стабилизации экономики, укрепления финансово-кредитной и денежной системы государства. Стратегическим курсом нынешнего этапа реформ является дальнейшее укрепление Сума, обеспечение свободного обмена его на твердые валюты.

В настоящее время система денежных знаков нашей республики состоит из банкнот и металлических монет. В современной практике организации денежного обращения различных стран становятся все более редкими надписи на банкнотах о том, они обеспечиваются золотом и другими драгоценностями, «всем достоянием конкретного государства или банка, выпустившего в обращение эти денежные знаки». Например, в бывшем союзном государстве такие надписи имелись на билетах Государственного банка достоинством 10, 25, 50 и 100 рублей. На Государственных казначейских билетах достоинством в 1, 3, 5 рублей соответствующие надписи отсутствовали, т.е. банковское обеспечение их законом не было установлено, но они фактически обращались на тех же началах, что и билеты Государственного банка.

Отсутствие некогда традиционных надписей о способах обеспечения на денежных знаках большинства стран и банков в настоящее время связано с общепринятым положением о том, что денежные знаки обеспечены всеми активами банка-эмитента. По такому же пути развиваются законодательства соответствующих стран о денежном обращении, в том числе и нашего государства. Так, ст. 33 Закона Республики Узбекистан о Центральном банке закрепляет, что банкноты и монеты, находящиеся в обращении, являются безусловными обязательствами Центрального банка и обеспечиваются всеми его активами. В связи с этим естественно отпадает необходимость в специальном указании на каждой денежной единице о способе ее обеспечения.

Современные денежные знаки выпускаются в обращение непосредственно государством или по его поручению уполномоченным им

банком, но в любом случае они являются одним из атрибутов суверенного государства, символом государственной независимости. Это общее богатство и достояние любой страны.

В нашем государстве уполномоченным банком является Центральный банк Республики Узбекистан, которому предоставлено исключительное право на выпуск денежных знаков в обращение в виде банкнот и монет в качестве законных платежных средств на территории государства.

Центральный банк обеспечивает печатание банкнот и чеканку монет, хранение не выпущенных в обращение денежных знаков, а также хранение и уничтожение печатных форм и красок, устанавливает правила хранения, перевозки и инкассации наличных денег, а также их уничтожения.

Банкноты и монеты, выпущенные в обращение Центральным банком, обязательны к приему по их нарицательной стоимости во все виды платежей, а также для зачисления на счета, во вклады и для перевода на всей территории Республики Узбекистан.

Центральный банк устанавливает порядок определения годности к использованию денежных знаков и замены поврежденных банкнот и монет, который подлежит опубликованию. Банки без ограничений обменивают поврежденные банкноты и монеты в соответствии с установленными правилами. Вместе с тем, не подлежат возмещению уничтоженные, потерянные, фальшивые, подделанные и ставшие недействительными банкноты и монеты.

Центральный банк вправе изымать из обращения на территории Республики Узбекистан любые банкноты и монеты. Основанием для этого должен служить нормативный документ Центрального банка с указанием порядка обмена и периода времени обмена. По истечении срока, установленного Центральным банком для обмена, банкноты и монеты перестают быть законными платежными средствами.

Денежное обращение представляет собой движение денег в наличной или безналичной форме, обслуживающее кругооборот товаров, а также нетоварные платежи и расчеты. Оно возникло с появлением регулярного товарного обмена и формированием товарного рынка и развитием в связи с этим товарно-денежных отношений. Смена форм стоимости при товарном обмене, т. е. превращение товара в деньги, и последующее использование денег для приобретения новых товаров определяют необходимость их постоянного движения.

Наличное денежное обращение обслуживается денежными знаками (банкнотами и металлическими монетами). Наличные деньги, находящиеся в обращении, выполняют функции средства обращения и средства платежа. Как средство платежа они используются не только для кругооборота товаров, но и для расчетов, не связанных непосредственно с процессом товарной реализации (выплата заработной платы, пенсий, пособий, страховых сумм, уплата налогов, платежи за жилищно-коммунальные услуги и другие платежи).

При безналичном денежном обращении наличные деньги как средство платежа отсутствуют. Они списываются учреждениями банковской системы со счета одного субъекта денежных отношений и зачисляются на счет другого субъекта. Безналичное денежное обращение дает возможность значительно уменьшить количество наличных денег в обороте, способствует концентрации средств за счет сосредоточения их в банках, облегчает организацию и регулирование денежного обращения в целом.

Между обращением наличных денег и безналичным денежным оборотом существует очень тесная связь. С одной стороны, наличные деньги поступают населению (за исключением оборота между отдельными группами населения) с банковских счетов предприятий, организаций и учреждений (например, заработная плата). С другой стороны, предприятия розничной торговли и общественного питания и другие организации, оказывающие платные услуги населению за наличные деньги зачисляют их на счета в банке, которые могут использоваться ими, в том числе для безналичных расчетов.

Денежная система государства регламентируется нормами различных отраслей права, среди которых ведущее место занимают нормы финансового права. Именно с их помощью устанавливаются основные элементы денежной системы государства, к которым относятся наименование денежной единицы, виды денежных знаков, имеющих законную платежную силу, порядок эмиссии и обращения денег (обеспечение, выпуск, изъятие и т. д.), компетенция государственных органов, осуществляющих денежное обращение.

К денежной системе имеют отношение гражданское, административное, уголовное право, регулирующие отдельные вопросы данной системы. Так нормы гражданского права регулируют отношения, возникающие по поводу совершения гражданско-правовых сделок с денежными знаками (договор займа), осуществления расчетов по гражданско-правовым договорам и т. п. Нормы административного и уголовного права главным образом связаны с установлением и применением мер государственного принуждения за правонарушения в сфере денежной системы. Это, например, административная и уголовная ответственность за совершение незаконных валютных операций с денежной единицей Республики Узбекистан, уголовная ответственность за подделку денежных знаков и т. д.

Основополагающие финансово-правовые нормы, специально посвященные денежной системе и организации денежного обращения, закреплены в разделе V Закона о Центральном банке. Этот раздел содержит правовые основы денежной системы Узбекистана, полномочия Центрального банка по выпуску денежных знаков, порядок изготовления и хранения денежных знаков, требования, предъявляемые к использованию денежных знаков в обращении, а также порядок осуществления платежей, выпуска наличных денежных знаков и их изъятия из обращения (ст. 32-39). Отдельные нормы, относящиеся к денежной системе, имеются в

законах Республики Узбекистан «О кредитных союзах», «О банках и банковской деятельности», в Гражданском¹ и Уголовном кодексах, Кодексе об административной ответственности, а также в некоторых других законодательных актах.

Законодательные основы денежного обращения находят конкретизацию в нормативных актах Центрального банка Республики Узбекистан, которыми регулируются как наличный, так и безналичный денежный оборот².

В настоящее время предусмотрено два режима правовой регламентации наличного денежного оборота: 1) порядок организации работы по обращению наличных денег банками; 2) порядок ведения кассовых операций юридическими лицами.

2. Порядок организации денежного обращения банками

Организация денежного обращения банками в Республике Узбекистан осуществляется на основе нормативного акта Центрального банка³ путем составления *прогноза кассовых оборотов* банков.

Прогноз кассовых оборотов банков республики составляется на основе показателей прогнозного расчета экономического и социального развития республики и бюджета республики.

Центральный банк Республики Узбекистан и Главных территориальных управлений Центрального банка Республики Узбекистан (ГТУ ЦБ), а также коммерческие банки осуществляют прогноз кассовых оборотов по соответствующей территории и анализ состояния денежного обращения.

В прогнозе определяется размер и источники поступления наличных денег в кассы банков, размер и целевое направление их выдачи на каждый квартал года с распределением по месяцам. Значение таких прогнозов определяется тем, что обеспечивается: а) *оперативное регулирование денежного обращения*; б) *контроль за эффективным расходованием наличных денег*; в) *ускоряется обращение денег в стране и регулируется выпуск или изъятие денег из обращения*.

По своей структуре прогноз кассовых оборотов состоит из двух частей: *прихода и расхода*.

В *приходной части* отражаются все имеющиеся источники поступлений наличных денег, к которым, в частности, относятся поступления от торговой выручки, выручки от различных видов

¹ Например, нормы, регулирующие расчетные отношения (Глава 45 ГК Республики Узбекистан).

² Правовое регулирование безналичных расчетов рассматривается в Главе 21 настоящего учебника.

³ См.: Инструкция об организации работы по денежному обращению банками Республики Узбекистан (новая редакция). Утверждена постановлением Правления Центрального банка от 20.08.2005 г. N 18/1. // СЗ РУ, 2005 г., N 43-44, ст. 334.

транспорта, поступления от жилищно-коммунальных платежей, налогов и других обязательных платежей, от вкладов и т.д.

В *расходной части* указываются направления выдачи наличных денег, например, на заработную плату (включая стипендии, командировочные расходы), сельскохозяйственные закупки, на выплату пенсий, пособий и страховых возмещений и на другие нужды.

Для составления квартального прогноза кассовых оборотов банки получают кассовые заявки от юридических лиц, имеющих основной депозитный счет до востребования в банке.

Филиалы коммерческих банков и коммерческие банки, не имеющие филиалов, за 30 дней до начала прогнозируемого квартала получают от юридических лиц, обслуживающих их основной депозитный счет до востребования, кассовые заявки по установленной форме.

Воинские части и организации Министерства обороны, Министерства внутренних дел, Службы национальной безопасности, Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Узбекистан (за исключением торговых и зрелищных организаций) сообщают банкам данные об общих суммах поступлений и выдач наличных денег в прогнозируемом квартале. Банки включают эти суммы в прогноз кассовых оборотов по статьям «Прочие поступления» и «Выдачи на заработную плату».

Филиалы коммерческих банков и коммерческие банки, не имеющие филиалов, рассматривают полученные от юридических лиц кассовые заявки, обращая при этом особое внимание на полноту учета денежных поступлений в кассы юридических лиц, исходя из прогнозных цифр их деятельности, и возможность увеличения денежных поступлений.

По результатам рассмотрения полученных от юридических лиц кассовых заявок банки при необходимости и по согласованию с клиентами вносят в них уточнения.

Филиалы коммерческих банков и коммерческие банки, не имеющие филиалов, распределяют квартальный прогноз кассовых оборотов по месяцам.

При разработке прогноза кассовых оборотов ГТУ ЦБ используют проекты прогноза кассовых оборотов, представленные филиалами коммерческих банков или коммерческими банками, не имеющими филиалов, отчетные данные о фактических кассовых оборотах за прошлые периоды в динамике.

Прогноз кассовых оборотов представляется филиалами коммерческих банков или коммерческими банками, не имеющими филиалов, до 15 числа месяца, предшествующего прогнозируемому кварталу, в ГТУ ЦБ, а последними до 25 числа - в Центральный банк.

Прогноз кассовых оборотов высылается по электронной почте филиалами банков в ГТУ ЦБ - в сотнях тысяч сумов, ГТУ ЦБ Центральному банку - в миллионах сумов.

Одновременно с квартальным прогнозом кассовых оборотов высылается почтой пояснительная записка к нему.

Прогнозные расчеты кассовых оборотов используются при разработке мер по организации налично-денежного обращения, а также при прогнозировании состояния резервов наличности и их использования, маневрирования ими в целях обеспечения достаточного объема свободных наличных средств и завоза наличных денег в резервные фонды расчетно-кассовых центров ГТУ ЦБ.

Работа банков республики по организации денежного оборота направлена на поддержание устойчивого денежного обращения и обеспечение стабильности национальной валюты.

Коммерческие банки постоянно изучают и анализируют состояние денежного обращения и осуществляют практические меры по его укреплению, обеспечивают бесперебойное удовлетворение потребностей населения и хозяйствующих субъектов по их требованию.

Организация работы по денежному обращению, координация и мониторинг за деятельностью коммерческих банков в Республике Каракалпакстан, областях и г. Ташкенте возлагается на Главные территориальные управления Центрального банка Республики Узбекистан (ГТУ ЦБ).

Выдача наличных денег населению и хозяйствующим субъектам, независимо от форм собственности, производится в пределах средств на их депозитных счетах на цели, указанные в платежных документах.

Банки обеспечивают бесперебойную выдачу наличных денег населению и хозяйствующим субъектам по их первому требованию. При этом выдача наличных денег производится в первую очередь на заработную плату и приравненные к ней платежи, на выплату пенсий, пособий, стипендий, командировочных расходов, а также вкладов населения.

Наличные деньги, подлежащие выдаче физическим лицам за деятельность, не связанную с осуществлением ими предпринимательской деятельности, могут быть перечислены на их вкладные счета в банках Республики Узбекистан.

Юридические лица представляют в банк сведения о сроках оплаты труда, предусмотренных коллективными договорами или иными локальными нормативными актами. Указанные данные сообщаются юридическими лицами в представляемых кассовых заявках.

При согласовании с юридическими лицами конкретных сроков выдачи денег на оплату труда банки учитывают необходимость распределения выданных по возможности равномерно по дням месяца в целом по банку, но с учетом установленных в коллективных договорах или иных локальных нормативных актах юридических лиц сроков оплаты труда.

Бюджетным организациям выдача денег на оплату труда производится два раза в месяц:

за первую половину месяца - с 16 по 20 число текущего месяца и за вторую половину месяца - с 1 по 5 число следующего месяца, если иное не предусмотрено в коллективных договорах или иных локальных нормативных актах бюджетной организации.

Для каждой бюджетной организации в пределах указанного выплатного периода по согласованию с их руководителями должен быть установлен конкретный срок выдачи на оплату труда.

Сроки выплаты стипендий учащимся устанавливаются банками по согласованию с руководителями соответствующих учебных заведений или их вышестоящих организаций. При этом закон разрешает производить выдачу денег на выплату стипендий учащимся при выездах на производственную практику до наступления срока выплаты стипендии, а также на весь период практики. Выдача учебным заведениям денег на выплаты стипендии учащимся при наступлении каникул (отпуска) производится независимо от установленных сроков выплаты стипендии.

3. Правила ведения кассовых операций юридическими лицами

Решение задач, связанных с эффективной организацией налично-денежного обращения в целом по стране во многом зависит от упорядоченности отношений, связанных с осуществлением *кассовых операций* юридическими лицами - *совокупности правовых и организационных мер, а также материально-технических процедур по приему, хранению и выдаче наличных денег.*

Порядок ведения кассовых операций юридическими лицами устанавливается Центральным банком, который обязателен для исполнения всеми предприятиями, организациями и учреждениями независимо от формы собственности¹.

По общему правилу все юридические лица обязаны хранить свои денежные средства в учреждениях банков. Расчеты между юридическими лицами, а также расчеты с участием граждан, связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, производятся в безналичном порядке через учреждения банков. Однако это не означает, что юридические лица не могут иметь в своей кассе наличные деньги. Эти средства необходимы им для осуществления текущих расходов, связанных с их повседневной деятельностью. Поэтому законодательство разрешает юридическим лицам иметь в кассе наличные деньги, но с обязательным соблюдением общеустановленных правил.

В соответствии с Правилами ведения кассовых операций юридическими лицами, организации могут иметь в своей кассе наличные деньги в пределах *лимитов* остатка наличных денег в кассе² и использовать деньги из *выручки* в пределах норм, устанавливаемых ежегодно банками с участием руководителей указанных организаций.

¹ См.: Правила ведения кассовых операций юридическими лицами. Утверждено Постановлением Правления Центрального банка от 24 января 1998 г. N 376 Зарегистрировано Министерством юстиции Республики Узбекистан 17 декабря 1998 г. N 565. С последующими изменениями.

² Предельная сумма денежных средств, которую может иметь юридическое лицо в своей кассе.

Всю денежную наличность сверх установленных лимитов остатка наличных денег в кассе организации обязаны сдавать в дневные и вечерние кассы банка, инкассаторам и в объединенные кассы для последующей сдачи в банки, а также предприятиям почтовой связи для перечисления на счета в банках в порядке и в сроки, согласованные с банком.

Лимит остатка наличных денег в кассе для каждой организации, имеющей постоянную денежную выручку независимо от того, состоят или не состоят они на самостоятельном балансе и норма расходования наличных денег из выручки устанавливаются ежегодно, а при необходимости могут быть пересмотрены в течение года. Для торговых организаций, имеющих небольшие кассовые обороты (по списку, утвержденному руководителем банка), лимиты остатка наличных денег в кассе, с согласия руководителей таких организаций, могут утверждаться банком на 2 года.

В случаях, предусмотренных законодательством, юридические лица имеют право хранить в своих кассах наличные деньги сверх установленных им лимитов. Это правило распространяется на наличные деньги, предназначенные только для оплаты труда, премий, выплаты пособий по социальному страхованию, стипендий, пенсий и только на срок не свыше 3 рабочих дней (для организаций, расположенных на значительном расстоянии от учреждений банков до 5 рабочих дней), включая день получения денег в учреждении банка. По истечении этого срока неиспользованные по назначению деньги возвращаются в банк и в последующем выдаются хозяйствующим субъектам по их первому требованию на те же цели.

Как отмечалось, организациям, имеющим постоянную денежную выручку, предоставлено право использовать ее в пределах норм, устанавливаемых ежегодно банками с участием руководителей указанных организаций. Нормы расходования наличных денег из выручки для хозяйствующих субъектов устанавливаются в пределах действительной потребности, но не выше предельных норм, предусмотренных в заявках-расчетах.

Правила ведения кассовых операций детально регламентируют порядок приема и выдачи наличных денег и оформления кассовых документов, ведения кассовой книги и хранения денег, осуществления ревизии кассы и контроля за соблюдением кассовой дисциплины.

Для обеспечения сохранности денег законодательство предусматривает обязанность юридических лиц по осуществлению определенных материально-технических процедур по приему, хранению и выдаче наличных денег. Так, руководители организаций обязаны оборудовать кассу и обеспечить сохранность денег в помещении кассы, а также при доставке их из учреждения банка и сдаче в учреждение банка.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение денежной системы Республики Узбекистан.
2. В чем состоит разница между наличным и безналичным денежным обращением?
3. Каковы основные источники правового регулирования денежной системы государства?
4. Назовите основные способы организации денежного обращения в стране.
5. Каковы полномочия Центрального банка по организации денежного обращения?
6. Какие функции по организации денежного обращения выполняют коммерческие банки?
7. Каков порядок выдачи наличных денег банками?
8. Что такое кассовые операции, и каковы правила их ведения?

Глава 19. Правовое регулирование безналичных расчетов

1. Понятие безналичных расчетов и основы их организации

Безналичные расчеты – это совокупность платежей, осуществляемых посредством записей соответствующих сумм на счетах в банках, т.е. перечислением средств со счета плательщика на счет получателя или путем зачета взаимных требований.

Система безналичных расчетов базируется на определенных принципах, формах и методах их организации. Общепризнанными являются следующие принципы безналичных расчетов.

Во-первых, как правило, расчеты должны осуществляться после исполнения получателями средств обязательств по отгрузке (отпуску) товаров, выполнения работ, оказания услуг), а также наступления сроков погашения финансовых кредитных и других денежных обязательств (например, по уплате налоговых платежей, возврату кредитов и т. д.). Предварительная оплата товаров, работ и услуг производится при определенных условиях. Так, Указом Президента Республики Узбекистан от 24 января 1996 г. N УП-1363 «О мерах по укреплению платежной дисциплины и системы взаиморасчетов»¹ отгрузка продукции республиканским потребителям предприятиями и организациями независимо от форм собственности может осуществляться только при условии предварительной оплаты в размере не менее 15 процентов от объема поставок. Данная мера направлена на укрепление системы расчетов за производимую продукцию, повышение ответственности коммерческих банков, предприятий и организаций за соблюдение платежной дисциплины, обеспечение сокращения взаимной задолженности.

Во-вторых, платежи по расчетам по общему правилу производятся с согласия плательщика. Списание средств без такого согласия разрешается в строго установленных законом случаях, например, по инкассовым поручениям, о чем будет сказано ниже.

В-третьих, платежи совершаются только при наличии средств на счете плательщика или за счет банковского кредита. При недостаточности средств расчетные документы оплачиваются с депозитных счетов до востребования плательщика в порядке очередности платежей, установленных действующим законодательством. Например, вне очереди производится списание средств на неотложные нужды владельца счета, связанные непосредственно с его производственной деятельностью. Затем средства списываются по платежным документам, предусматривающим платежи: а) в бюджет (включая средства, поступившие от разгосударствления и приватизации государственного имущества, штрафных санкций и госпошлины и других консолидирующихся в республиканском и местных бюджетах платежей); б) во внебюджетные

¹ ВОМ РУ, 1996, N 1-2, ст. 6; 2003, N 6-7, ст. 92.

фонды; в) для удовлетворения требований, вытекающих из трудовых правоотношений и приравненных к ним платежей. При этом должна обеспечиваться равная степень выполнения этих обязательств¹.

Основываясь на указанных принципах, организация безналичных расчетов должна отвечать и некоторым общепризнанным требованиям, к числу которых относятся: *обеспечение* своевременности всех платежей; *создание* необходимых условий для взаимного контроля получателей средств и плательщиков за соблюдением договорной и расчетной дисциплины, а также для банковского контроля за субъектами расчетных отношений; *оптимизация* расчетных операций путем исключения из расчетов лишних звеньев, внедрения электронных методов осуществления платежей; расширение безналичных расчетов населения и т. д.

Безналичные расчеты отражают экономические отношения, которые возникают между поставщиком и покупателем, поставщиком и банком, покупателем и банком. В связи с этим расчетным отношениям присущи определенные особенности, которые обусловлены двумя факторами.

Во-первых, для каждой расчетной операции характерно обязательное наличие одновременно трех участников: *банк, плательщик и получатель*. Их взаимоотношения в сфере расчетных отношений в большинстве случаев регулируются гражданско-правовыми договорами.

Во-вторых, порядок осуществления расчетных операций определяется Центральным банком, который выступает в данных отношениях как орган государственного управления, наделенный соответствующими властными полномочиями. Поэтому общественные отношения, возникающие при осуществлении расчетных операций, регулируются нормами гражданского и финансового права.

Нормы гражданского права регулируют расчетные отношения, возникающие из выполнения договорных обязательств между различными субъектами. При заключении гражданско-правовых договоров в них в обязательном порядке должны быть предусмотрены условия расчетов (форма, сроки и т.д.), которые определяются по соглашению сторон².

Однако для всех расчетных отношений характерно наличие финансово-правового регулирования. Связано это с тем, что одним из обязательных субъектов безналичных расчетов выступают банки, которые не ограничиваются пассивной ролью исполнителя распоряжений своих клиентов (плательщиков и получателей – субъектов гражданских правоотношений). Являясь одним из субъектов расчетных отношений, банки организуют и осуществляют расчеты, контролируют соблюдение установленных правил совершения расчетных операций, а при наличии

¹ См.: Инструкцию «О порядке списания денежных средств с банковских счетов хозяйствующих субъектов». Утверждена Центральным банком Республики Узбекистан 22 января 1999 года N 104-В по согласованию с Министерством финансов и Государственным налоговым комитетом Республики Узбекистан. Зарегистрировано Министерством юстиции Республики Узбекистан 30 января 1999 года N 615. С последующими изменениями.

² См.: Закон Республики Узбекистан от 29 августа 1998 г. «О договорно-правовой базе деятельности хозяйствующих субъектов» (Ст. 10) // ВОР РУ, 1998, N 9, ст. 170.

необходимых оснований применяют и меры государственного принуждения. Естественно, что эта группа отношений между банками и их клиентами уже не может быть урегулирована нормами гражданского права. В данном случае налицо все признаки финансово-правовых отношений государственно-властного характера и в этой связи, они изучаются финансовым правом.

Основы финансово-правового регулирования безналичных расчетов определены Законом о Центральном банке. В соответствии со ст. 36 Закона, безналичные расчеты на территории Республики Узбекистан осуществляются через банки. Центральный банк вправе устанавливать формы и правила безналичных расчетов, обязательные для всех юридических и физических лиц - резидентов и нерезидентов Республики Узбекистан, осуществляющих безналичные расчеты, именуемые в законодательстве «клиентами».

Действующее законодательство о расчетах содержит финансово-правовые нормы, определяющие принципы и порядок расчетов. В них также регламентируются содержание и формы взаимоотношений банков с клиентами в процессе осуществления расчетов. При осуществлении расчетов банки контролируют соблюдение всеми клиентами расчетной дисциплины по вопросам соблюдения ими правил совершения расчетных операций, договорной дисциплины, обеспеченностью расчетных документов соответствующими товароматериальными ценностями.

Основным нормативным актом в комплексе, регулирующим порядок организации безналичного денежного оборота, является Положение о безналичных расчетах в Республике Узбекистан (новая редакция)¹. Данный акт определяет порядок оформления денежно-расчетных документов по всем формам безналичных расчетов, контроля за соблюдением расчетной дисциплины и применения мер воздействия при ее нарушении.

2. Правовые формы безналичных расчетов

Безналичные расчеты проводятся на основании расчетных документов установленной формы и с соблюдением соответствующего документооборота. Банки Республики Узбекистан организуют и осуществляют безналичные расчеты в формах, предусмотренных в Гражданском кодексе Республики Узбекистан (ст. 791). В зависимости от характера расчетных документов и организации документооборота в банках, безналичные расчеты могут проводиться в следующих формах:

¹ Утверждено Постановлением Правления Центрального банка Республики Узбекистан N 1/4 от 12 января 2002 г. // БНА, 2002, N 7; СЗ РУ, 2004, N 25, ст. 294; N 50, ст. 502; 2006, N 6-7, ст. 43; N 17, ст. 143; СЗ РУ, 2007 г., N 19-20, ст. 211.

расчеты платежными поручениями; расчеты по аккредитивам; расчеты по инкассо; расчеты чеками¹.

Согласно Положению о безналичных расчетах, при их осуществлении по указанным выше формам используются следующие денежно-расчетные документы: 1) мемориальный ордер²; 2) платежное поручение; 3) платежное требование; 4) инкассовое поручение; 5) заявление на аккредитив; 6) расчетный чек коммерческого банка, Безналичные расчеты могут осуществляться также с использованием пластиковых карточек.

При сравнении установленных форм безналичных расчетов и названий денежно-расчетных документов не трудно заметить, что в ряде случаев между ними имеются прямые совпадения. Например, это касается таких форм безналичных расчетов, как расчеты платежными поручениями, расчеты по аккредитивам, расчеты чеками, которым соответствуют и названия расчетных документов.

В отдельных случаях название формы безналичного расчета может и не совпадать с названием денежно-расчетного документа, поскольку одна и та же форма безналичного расчета допускает использование различных денежно-расчетных документов. В частности, это относится к расчетам по инкассо, которые могут оформляться с помощью платежного требования или же инкассового поручения на беспорное списание средств со счета плательщика. Поэтому четкое разграничение между формами безналичных расчетов и названиями денежно-расчетных документов имеет не только чисто теоретическое, но и очень большое практическое значение для лучшего понимания и единообразного применения норм законодательства о расчетах.

Однако в Положении о безналичных расчетах произошло смещение двух разных понятий. По смыслу параграфов 5 и 6 данного нормативного акта расчетно-денежные документы (платежные требования и инкассовые поручения на беспорное списание средств) рассматриваются как самостоятельные формы безналичных расчетов, хотя в перечне форм, предусмотренных в параграфе 1 этого же акта, такие формы не предусмотрены.

Расчеты платежными поручениями. Основным содержанием этой формы безналичных расчетов является то, что плательщик представляет в обсуживающее его учреждение банка расчетный документ, содержащий поручение о перечислении определенной суммы со своего счета на счет получателя.

Платежными поручениями могут производиться расчеты за товары, работы, услуги и по другим платежам. Платежное поручение

¹ Помимо указанных форм, Гражданский кодекс допускает осуществление расчетов и в иных формах, предусмотренных законом, а также издаваемыми в соответствии с ним банковскими правилами и применяемыми в банковской практике обычаями делового оборота.

² Денежно-расчетный документ, используемый банками для осуществления безналичных переводов денежных средств по письменным поручениям граждан, не связанными с осуществлением ими предпринимательской деятельности.

принимается банком только при наличии средств на депозитном счете клиента, если иное не предусмотрено договором банковского счета.

Платежные поручения предъявляются в банк в день их выписки, в противном случае банк не принимает их к исполнению¹. Такое ограничение не распространяется на платежные поручения по перечислению платежей в бюджет и внебюджетные фонды.

При наличии достаточных денежных средств на депозитном (расчетном) счете до востребования юридического лица, списание средств осуществляется в порядке поступления распоряжений владельца счета по его платежным поручениям. При недостаточности денежных средств на депозитном (расчетном) счете до востребования юридического лица, списание производится в порядке очередности платежей.

Платежное поручение по своему содержанию и форме должно соответствовать требованиям Положения о безналичных расчетах. Этот денежно-расчетный документ составляется на бланках определенной формы и в обязательном порядке должен содержать номер документа, наименование банка плательщика и получателя, идентификационный номер налогоплательщика, наименование получателя и номер его счета, сумму платежа цифрами и прописью и другие реквизиты, предусмотренные законодательством (п.11 Положения о безналичных расчетах)².

Расчеты по инкассо – форма безналичного расчета, в соответствии с которой банк на основании инкассового поручения получателя платежа от его имени и за его счет совершает действия по получению от плательщика платежа или акцепта (согласия на производство платежа). Банк, получивший от клиента инкассовое поручение, называется *эмитентом*. Банк, который непосредственно предъявляет требование о совершении платежа или об акцепте плательщику, является *исполняющим банком*.

Расчеты по инкассо могут оформляться с помощью платежного требования, инкассового поручения на беспорное списание средств. В практике расчетных операций других стран используются и такие денежно-расчетные документы, как *веселя* и чеки.

Платежное требование – расчетный документ, направляемый получателем средств банку-эмитенту и содержащий требование к плательщику об уплате определенной суммы через исполняющий банк. Такое требование может выставляться за отгруженные (отпущенные) товары, выполненные работы, оказанные услуги, а также по другим платежам, предусмотренным договором сторон.

Расчеты по платежным требованиям могут осуществляться как с акцептом, так и без акцепта плательщика. Требования, оплачиваемые с

¹ По законодательству Российской Федерации они действительны в течение десяти дней со дня выписки.

² Такие же данные за некоторыми исключениями должны содержать и другие денежно-расчетные документы. Например, заявление на аккредитив должно дополнительно содержать срок действия аккредитива, номер и дату договора, по которому открывается аккредитив, номер и дату заказа, наименование поставляемого товара, выполняемой работы или оказываемых услуг и др.

акцептом, удовлетворяются при наличии акцепта (признания) со стороны плательщика суммы платежа.

Расчеты инкассовыми поручениями. Инкассовое поручение представляет собой поручение получателя средств банку списать средства со счета плательщика в беспорном порядке. В таком порядке взыскиваются платежи, которые носят обязательный характер. Законодательством определены виды платежей и органы, которым предоставлено право на беспорное списание средств. Например, инкассовые поручения могут выставляться *налоговые органы* - о взыскании платежей и недоимок по налогам и другим обязательным платежам в государственный бюджет, а также по обязательным платежам во внебюджетный Пенсионный фонд Республики Узбекистан. Такое же право предоставлено *таможенными органами* - о взыскании неуплаченных в срок таможенных платежей и штрафов, *судебными исполнителями* - о взыскании денежных средств по исполнительным документам и т. д.

Беспорное списание средств по инкассовым поручениям осуществляется на основе исполнительных документов, перечень которых определен в п. 42 Положения о безналичных расчетах. К ним в частности относятся исполнительные листы, выданные судами, постановления, вынесенные органами (должностными лицами), уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, судебные приказы, постановления судебных исполнителей и др.

Инкассовые поручения на взыскание денежных средств со счетов, выставленных на основании исполнительных документов, принимаются банком с приложением подлинника исполнительного документа или его дубликата. Списание средств со счетов плательщиков по копиям этих документов не разрешается.

Ответственность за правомерность выставления инкассового поручения несет лицо, представивший в банк такой расчетный документ. Банки не рассматривают возражения плательщиков против списания денежных средств с их счетов в беспорном порядке.

Инкассовые поручения представляются уполномоченными органами и лицами, при одnogородних расчетах - в обслуживающий банк или непосредственно банку, где ведется счет плательщика, а по иногородним расчетам - только в обслуживающий банк.

Расчеты по аккредитивам. Основное содержание данной формы безналичного расчета заключается в том, что банк, открывший аккредитив, по поручению плательщика и в соответствии с его указаниями (банк-эмитент) обязуется произвести платежи получателю средств при условии представления им документов и выполнения иных условий, предусмотренных аккредитивом.

Банк-эмитент может самостоятельно выполнить аккредитивное заявление плательщика при условии, если данный банк обслуживает и получателя средств. Если же получатель средств имеет депозитный

(расчетный) счет в другом банке, то банк-эмитент должен выставить аккредитив в банк, обслуживающий получателя денежных средств, который и производит оплату аккредитива (исполняющий банк).

Аккредитивная форма расчетов применяется, если она предусмотрена договором между плательщиком и получателем средств. Однако в отдельных случаях такая форма расчетов может устанавливаться, как мера воздействия к неисправным плательщикам. Так, Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 29 октября 1997 г. N 488 «О мерах по сокращению дебиторской и кредиторской задолженности в IV квартале 1997 года» предусмотрена обязанность поставщиков при нарушении потребителями сроков оплаты (в течение 60 дней после получения товара), производить дальнейший отпуск продукции только по аккредитивной форме расчетов.

Для открытия аккредитива покупатель представляет банку-эмитенту заявление на аккредитив по установленной форме с указанием срока действия, наименования и счета плательщика, наименования банка-эмитента и исполняющего банка, срока действия аккредитива, номера договора, наименования товара, работы или услуг и других реквизитов, предусмотренных в Положении о безналичных расчетах. В аккредитивном заявлении могут быть включены и дополнительные условия.

Действующее законодательство о расчетах предусматривает несколько видов аккредитива: покрытые (депонированные), непокрытые (гарантированные), отзывные и безотзывные аккредитивы.

Срок действия и порядок расчетов по аккредитиву устанавливаются в договоре между плательщиком и получателем денежных средств, который должен содержать: наименование банка-эмитента; вид аккредитива и способ его исполнения; способ извещения получателя средств об открытии аккредитива; полный перечень и точную характеристику документов, предоставляемых получателем для получения средств по аккредитиву; сроки предоставления документов после отгрузки товаров (оказания услуг, выполнения работ), требования к их оформлению.

Для исполнения аккредитива получатель средств обязан представить в исполняющий банк документы, подтверждающие выполнение всех условий аккредитива до истечения срока аккредитива. При невыполнении хотя бы одного из условий аккредитива расчеты по нему не производятся. Поскольку закрытие аккредитива влечет за собой определенные неблагоприятные последствия для получателя (например, лишение его гарантии получения средств за поставку товаров) в законодательстве предусмотрен исчерпывающий перечень оснований для закрытия аккредитива¹.

¹ См.: ст. 803 Гражданского кодекса; п. 70 параграфа 7 Положения о безналичных расчетах.

О закрытии аккредитива исполняющий банк уведомляет банк-эмитент. Неиспользованная сумма перечисляется банку плательщика на счет, с которого депонировались средства. В случае неполного использования аккредитива и возврата его банку-эмитенту, остаток средств зачисляется на депозитный счет до востребования плательщика.

Расчеты расчетными чеками коммерческого банка. Расчетный чек коммерческого банка представляет собой поручение клиента обслуживающему его банку произвести платеж со счета чекодателя на счет чекодержателя определенной суммы средств.

По действующему законодательству такая форма безналичных расчетов может применяться только во взаимоотношениях между физическими лицами (индивидуальными предпринимателями) и юридическими лицами за товары, работу и услуги.

При выдаче чека банк открывает, на основании заявления физического лица, отдельный вторичный лицевой счет на балансовом счете «Депозиты до востребования физических лиц» на сумму чека и производит оплату чека только с этого счета. Чек выдается за счет средств, имеющихся на депозитном счете до востребования физического лица или вносимых им наличных денег.

Чек состоит из двух частей: самого чека и корешка. Корешок содержит контрольные цифры, предназначенные для подтверждения суммы, указанной в чеке.

Срок действия чека устанавливается коммерческими банками самостоятельно. Если чек по истечении срока действия не был предъявлен в банк, то сумма чека учитывается на специальном балансовом счете. В случае обращения владельца чека, по истечении срока его действия, банк беспрепятственно принимает и погашает чек при наличии паспорта (или приравненного к нему документа) владельца.

Положение о безналичных расчетах детально регулирует порядок оплаты чеками, обязанности работников банков, на которых возложены функции приема расчетных чеков.

Расчеты пластиковыми карточками - сравнительно новая форма безналичных расчетов, предусмотренная законодательством и широко используемая в мировой практике. Пластиковая карточка как расчетный документ представляет собой персонифицированное платежное средство, выпущенное банком, удостоверяющее наличие в соответствующем банке счета владельца карточки и дающее право на приобретение товаров, работ или услуг без уплаты наличными деньгами.

Пластиковые карточки применяются при безналичных расчетах между физическими лицами, юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, с одной стороны, и юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, реализующими продукцию, выполняющими работу или оказывающие услуги - с другой, а также для получения наличных денежных средств в пунктах выдачи наличных денег и банкоматах.

Уполномоченные банки могут выпускать и обслуживать международные пластиковые карточки, при этом они должны руководствоваться правилами совершения операций в соответствии с договорами, заключенными с международными платежными системами, а также Положением о безналичных расчетах.

Расчеты по пластиковым карточкам осуществляются на основе договора на их обслуживание. Закон определяет перечень обязательных условий такого договора. К ним относятся наименование сторон, предмет договора, права и обязанности, а также ответственность сторон, условия проведения расчетов, срок действия договора и условия его расторжения, порядок разрешения споров, юридические адреса сторон.

Реквизиты документов, составленных при совершении операций с использованием пластиковых карточек, должны содержать согласованные сторонами признаки, позволяющие достоверно установить соответствие между реквизитами пластиковых карточек и банковскими счетами держателей пластиковых карточек, а также между идентификаторами предприятий, пунктов выдачи наличных денег, банкоматов и банковскими счетами предприятий.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение безналичным расчетам.
2. На каких принципах основываются безналичные расчеты?
3. В чем состоят особенности правоотношений по организации безналичных расчетов?
4. Охарактеризуйте основы финансово-правового регулирования безналичных расчетов.
5. В каких правовых формах могут осуществляться безналичные расчеты?
6. Назовите виды денежно-расчетных документов, используемых при безналичных расчетах.
7. В каких случаях используются расчеты инкассовыми поручениями?
8. Каков порядок осуществления расчетов по аккредитивам?
9. В чем особенности осуществления расчетов расчетными чеками коммерческих банков и расчетов пластиковыми карточками.

Глава 20. Правовые основы валютного регулирования

1. Понятие валютного регулирования и валютных правоотношений

Валютное регулирование представляет собой деятельность государства, направленную на регламентацию общественных отношений, связанных с функционированием такой экономической категории, как валюта.

Под *валютой* понимается, с одной стороны, денежная единица страны, а с другой, - денежные знаки иностранных государств, а также кредитные и платежные документы, выраженные в иностранных денежных единицах и применяемые в международных расчетах (иностранная валюта)¹.

Государство, регулируя различные виды валютных отношений, создает необходимые предпосылки для развития внешнеэкономических связей и мобилизации валютных ресурсов для решения наиболее важных общественно-политических и социально-экономических задач. Валютное регулирование является правовой формой реализации *валютной политики государства*, т. е. совокупности осуществляемых им мер в области валютно-финансовых и кредитных отношений. Выступая частью государственной экономической политики, валютная политика нашей страны призвана содействовать становлению и дальнейшему развитию рыночных отношений путем регулирования внешнеэкономических отношений и порядка совершения операции с валютными ценностями. Основной целью валютной политики Узбекистана на современном этапе является укрепление национальной валюты, стимулирование расширения экспорта и сокращения импорта, а также привлечение иностранного капитала.

В мировой практике известны *три типа* валютного регулирования (валютных режимов), используемых государством при проведении валютной политики как внутри страны, так и за ее пределами².

Основу *первого типа* составляет *государственная валютная монополия*, т.е. исключительное право государства на совершение всех валютных операций по международным расчетам, а также операций с иностранной валютой и другими валютными ценностями внутри страны. Все поступления в иностранной валюте от внешнеэкономической деятельности, число участников которых строго ограничено, концентрируются в руках государства и затем в плановом порядке распределяются между их пользователями. В этих условиях валютная

¹ См., напр.: Финансово-кредитный словарь. М., 1984. Т. 1. С. 177; Коммерческий словарь. М., 1991. С. 51.

² См.: Валютный рынок и валютное регулирование. Учебное пособие // Под ред. И.Н. Платоновой. - М.: БЕК, 1996.

монополия является составной частью монополии государства на внешнеэкономические связи. Такой тип валютного регулирования существовал в бывшем союзном государстве и других социалистических странах.

Второй тип основывается на режиме свободно-конвертируемой валюты, действующей в странах, в законодательстве которых практически отсутствуют валютные ограничения¹, например, возможность свободного обмена национальной валюты на иностранные валюты для всех категорий субъектов валютных отношений в любой форме и во всех видах операций без ограничений.

Характерными чертами *третьего типа* являются формирование и валютного рынка, либерализация внешнеэкономической деятельности за счет увеличения числа ее участников, распределение поступлений в иностранной валюте между государством и хозяйствующими субъектами их, заработавшими при сохранении вместе с тем довольно значительной роли государства в регулировании валютных отношений.

Данный тип валютного регулирования занимает промежуточное место между первым и вторым типами и характерен для стран, перешедших на принципиально новую систему экономических отношений, основанных на рыночных механизмах. При рыночных отношениях государственная валютная монополия по известным причинам уже невозможна, а сразу же с провозглашением курса на формирование рыночных отношений внедрить режим свободно-конвертируемой валюты не представляется возможным, поскольку для этого требуется соответствующий уровень развития этих отношений, о чем свидетельствует мировая практика.

В связи с отмеченными обстоятельствами в странах, формирующих рыночную экономику и использующих третий тип валютного режима еще довольно значительна роль государства в регулировании валютных отношений. И эта роль будет сохраняться до создания соответствующих условий, необходимых для перехода на режим свободно-конвертируемой валюты². Третий тип валютного регулирования предусмотрен валютным законодательством нашей республики.

Валютное законодательство Узбекистана представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих порядок совершения операций с валютными ценностями внутри страны, а также порядок ввоза, вывоза, перевода и пересылки из-за границы и за границу национальной и иностранной валюты и иных валютных ценностей. Основными целями этого законодательства являются укрепление национальной денежной системы, привлечение на взаимовыгодных условиях иностранных

¹ Совокупность мероприятий и нормативных правил, установленных законодательством и направленных на ограничение операций с валютными ценностями.

² Следует отметить, что и в странах использующих такой валютный режим наблюдается стремление расширить сферу валютного регулирования и поставить под контроль государства валютные операции. См.: Финансово-кредитный словарь. - М., 1984. Т. I. С. 188.

инвестиций, сбалансирование международных расчетов за счет расширения и укрепления внешнеэкономических связей Узбекистана и т. п.

В нашем государстве нормы, регулирующие валютные отношения содержатся в специальном законодательном акте. Так Закон Республики Узбекистан от 7 мая 1993 года «О валютном регулировании» (Новая редакция)¹ определяет принципы осуществления валютных операций, полномочия органов валютного регулирования и валютного контроля. Он также регламентирует права и обязанности юридических и физических лиц как нашего, так и иностранных государств в отношении владения, пользования и распоряжения валютными ценностями, ответственность за нарушение валютного законодательства.

Нормы валютного законодательства реализуются в разнообразных по своему характеру **валютных правоотношениях**, под которыми понимаются *общественные отношения, связанные с функционированием валютной системы государства и урегулированные юридическими нормами*. Действующим валютным законодательством Узбекистана установлены объекты и субъекты валютных правоотношений.

Под объектами валютных правоотношений по Закону о валютном регулировании понимаются *валютные ценности*. В данном законодательном акте не содержится определения понятия «валюта Республики Узбекистан», как это имеет место в валютном законодательстве других стран и, в частности, Российской Федерации. Так, Закон Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле»² содержит отдельную норму (ст.1), в которой даются основные характеристики понятия валюты России.

Под валютными ценностями понимаются ценности, в отношении которых валютным законодательством установлен особый режим обращения на территории того или иного государства. В соответствии с валютным законодательством нашей страны валютными ценностями являются иностранная валюта, ценные бумаги в иностранной валюте, платежные документы в иностранной валюте и аффинированное золото в слитках.

Иностранная валюта – иностранные денежные знаки в виде банкнот, казначейских билетов и монет, находящиеся в обращении и являющиеся законным платежным средством в иностранном государстве, изъятые или изымаемые из обращения денежные знаки, подлежащие обмену на денежные знаки этого же иностранного государства, а также средства на счетах и во вкладах в денежных единицах иностранных государств и международных денежных или расчетных единицах.

Ценные бумаги в иностранной валюте – денежные документы, отнесенные к ценным бумагам Законом Республики Узбекистан «О ценных

¹ ВВС РУ, 1993, N 5, ст. 225; Новая редакция утверждена Законом РУз от 11.12.2003 г. // ВОР РУ, 2004, N 1-2, ст.6..

² Ведомости Верховного Совета РФ, 1992, № 45, ст. 2542.

бумагах и фондовой бирже» или законодательством иностранных государств, стоимость которых выражена в иностранной валюте.

Субъекты валютных правоотношений в зависимости от характера и объема их полномочий по совершению различных валютных операций подразделяются на две группы: *резиденты и нерезиденты*.

Резидентами Республики Узбекистан являются:

граждане Республики Узбекистан;

иностранные граждане и лица без гражданства, имеющие постоянное место жительства в Республике Узбекистан;

юридические лица, зарегистрированные на территории Республики Узбекистан;

дипломатические и иные представительства Республики Узбекистан за границей, пользующиеся иммунитетом и дипломатическими привилегиями, а также представительства организаций Республики Узбекистан за границей, не осуществляющие хозяйственную или иную коммерческую деятельность.

Нерезидентами Республики Узбекистан являются лица, не подпадающие под понятие резидента

Резиденты могут открывать счета в иностранной валюте в уполномоченных банках на территории Республики Узбекистан в порядке, установленном Центральным банком Республики Узбекистан.

Средства в иностранной валюте юридических лиц – резидентов хранятся на валютных счетах в уполномоченных банках на территории Республики Узбекистан и используются ими самостоятельно в соответствии с законодательством.

Иностранная валюта, получаемая юридическими лицами – резидентами, в том числе валютная выручка от экспорта товаров (работ, услуг), подлежит обязательному зачислению на их счета в уполномоченных банках, если иное не установлено Центральным банком Республики Узбекистан.

Юридические лица – резиденты вправе открывать и использовать счета в национальной валюте и иностранной валюте в банках за пределами Республики Узбекистан в порядке, установленном Центральным банком Республики Узбекистан.

Открытие и использование физическими лицами – резидентами, дипломатическими и иными представительствами Республики Узбекистан, а также представительствами организаций Республики Узбекистан за границей, не осуществляющими хозяйственную или иную коммерческую деятельность, счетов за пределами Республики Узбекистан допускается только на период их пребывания и деятельности за границей. По завершении их пребывания или деятельности за границей счета подлежат закрытию, и остатки средств на счетах переводятся в Республику Узбекистан.

Физические лица – нерезиденты, временно находящиеся в Республике Узбекистан, иностранные дипломатические и иные официальные

представительства, международные организации и их филиалы, пользующиеся иммунитетом и дипломатическими привилегиями, а также представительства иностранных организаций в Республике Узбекистан, не осуществляющие хозяйственную или иную коммерческую деятельность, вправе открывать и использовать счета в национальной валюте и иностранной валюте в уполномоченных банках на территории Республики Узбекистан.

Иностранные банки – корреспонденты уполномоченных банков имеют право на открытие корреспондентских и иных счетов в национальной валюте и иностранной валюте в уполномоченных банках.

Валютные ценности в Республике Узбекистан могут находиться в собственности, как резидентов, так и нерезидентов. В нашей стране право собственности на валютные ценности гарантируется и защищается государством, наряду с правом собственности на другие объекты собственности

Субъектами валютных правоотношений являются также государственные органы, наделенные соответствующими полномочиями по валютному регулированию, что обусловлено типом валютного режима, применяемого нашей республикой. Такие полномочия в соответствии с действующим законодательством предоставлены Центральному банку Республики Узбекистан (ст. 10 Закона о валютном регулировании).

Уполномоченные банки могут иметь и другие права в соответствии с законодательством.

2. Правовое регулирование валютных операций

Права и обязанности субъектов валютных правоотношений (резидентов и нерезидентов) реализуются путем совершения различного рода валютных операций. Согласно ст. 6 Закона о валютном регулировании, к *валютным операциям относятся:*

операции, связанные с переходом права собственности и других прав на валютные ценности и использованием валютных ценностей в качестве средства платежа;

ввоз и пересылка в Республику Узбекистан, а также вывоз и пересылка из Республики Узбекистан валютных ценностей;

осуществление международных денежных переводов;

операции в национальной валюте между резидентами и нерезидентами.

В Республике Узбекистан проводится единая денежно - кредитная политика, направленная на укрепление покупательской способности денежной единицы Республики Узбекистан – сум как единственного законного платежного средства. В отношениях между резидентами денежная единица Республики Узбекистан принимается без ограничений в оплату любых требований и обязательств.

Денежная единица Республики Узбекистан может быть объектом собственности нерезидентов, если ее источником являются валютные

ценности, ввезенные или переведенные в Республику Узбекистан из-за границы и полученные внутри Республики Узбекистан на законном основании.

Порядок осуществления операций с иностранной валютой, а также использования платежных документов в иностранной валюте при осуществлении валютных операций в Республике Узбекистан устанавливаются Центральным банком Республики Узбекистан.

Валютные операции подразделяются на *текущие международные операции и валютные операции, связанные с движением капитала.*

К текущим международным операциям относятся:

все платежи, подлежащие выплате в связи с ведением внешней торговли, иной текущей деятельностью, включая услуги, а также в связи с работой обычных краткосрочных банковских и кредитных механизмов;

платежи, подлежащие выплате в форме процентов и иных доходов, в том числе по банковским вкладам, кредитам, лизингу, а также в форме чистого дохода от иных инвестиций и др.

Текущие международные операции и связанные с ними покупка или продажа иностранной валюты осуществляются без ограничений.

К валютным операциям, связанным с движением капитала, относятся все операции, не являющиеся текущими международными операциями, в том числе: осуществление инвестиционной деятельности; получение и предоставление кредитов, осуществление лизинговых операций и т.д.

Привлечение в Республику Узбекистан прямых иностранных инвестиций и их репатриация, а также реализация прав, приобретенных в связи с осуществлением прямых иностранных инвестиций, осуществляются без ограничений.

Валютные операции, связанные с движением капитала по приобретению и строительству за пределами Республики Узбекистан объектов недвижимости для нужд дипломатических и иных представительств Республики Узбекистан, осуществляются по решению Кабинета Министров Республики Узбекистан.

Действующим валютным законодательством предусмотрен порядок осуществления операций в иностранной валюте физическими и юридическими лицами резидентами и нерезидентами.

Физические лица - резиденты и нерезиденты имеют право *свободного ввоза* в республику наличной иностранной валюты без ограничения суммы, с обязательным заполнением в установленном порядке таможенных деклараций.

Вывоз наличной иностранной валюты за пределы республики разрешается физическим лицам-резидентам в пределах суммы, эквивалентной 2000 долларам США.

Вывоз наличной иностранной валюты сверх указанных сумм допускается с разрешения Центрального банка Республики Узбекистан или уполномоченных банков, имеющих генеральную лицензию на проведение операций с иностранной валютой. Уполномоченные банки

выдают физическим лицам документы, подтверждающие их право на вывоз иностранной валюты из республики при снятии наличной иностранной валюты со счетов и вкладов, а также на командировочные расходы.

Ввоз и вывоз наличной иностранной валюты юридическими лицами в соответствии с нормами действующего законодательства не допускаются, а осуществляются уполномоченными банками только при наличии предварительного разрешения Центрального банка Республики Узбекистан.

Юридические лица - резиденты могут самостоятельно использовать принадлежащие им валютные средства на производственное и социально-культурное развитие их трудовых коллективов и иные цели, не противоречащие законодательству. Они производят уплату налогов в иностранной валюте в Республиканский валютный фонд, а также обязательную продажу части выручки в иностранной валюте Центральному банку Республики Узбекистан.

Иностранная валюта, получаемая юридическими лицами-резидентами, подлежит обязательному зачислению на их счета в уполномоченных банках Республики Узбекистан в порядке установленном законодательством¹.

Валютные счета для юридических лиц-нерезидентов открываются находящимся в Республике Узбекистан иностранным дипломатическим и иным официальным представительствам, международным организациям и их филиалам, пользующимся иммунитетом и дипломатическими привилегиями, а также представительствам иностранных организаций в Республике Узбекистан, не осуществляющим хозяйственную или иную коммерческую деятельность.

Сделки купли-продажи иностранной валюты между резидентами, а также между резидентами и нерезидентами, минуя уполномоченные банки, являются недействительными.

Купля-продажа иностранной валюты осуществляется на валютных рынках. Продажа иностранной валюты осуществляется на валютном рынке Республики Узбекистан, а ее купля – как на валютном рынке Республики Узбекистана, так и на валютных рынках других стран. Операции на валютном рынке проводятся через уполномоченные банки по рыночному курсу иностранной валюты к денежной единице Республики Узбекистан (валютный курс).

Валютный курс представляет собой соотношение между денежными единицами разных стран, определяемое их покупательной способностью. Иными словами валютный курс – это «цена» денежной единицы одной страны, выраженная в денежных единицах других стран. Например, курс

¹ См.: Порядок ведения уполномоченными банками счетов в иностранной валюте. Утвержден Центральным Банком Республики Узбекистан 5 сентября 1998 г. N 232. Зарегистрирован Министерством юстиции 22 сентября 1998 г. N 511. С последующими изменениями.

американского доллара, английского фунта стерлинга, германской марки и т. д. по отношению к нашей национальной валюте – суму.

В целях недопущения нарушений валютного законодательства, совершения незаконных сделок с иностранной валютой и иными валютными ценностями, сокрытия средств в иностранной валюте государство осуществляет валютный контроль.

3. Валютный контроль

Валютный контроль – это система организационно-правовых мер, направленных на обеспечение соблюдения валютного законодательства при осуществлении валютных операций.

Основными направлениями валютного контроля являются проверки: соответствия проводимых валютных операций действующему законодательству и наличия необходимых для них лицензий и разрешений; выполнения резидентами обязательств в иностранной валюте перед государством, а также обязательств по продаже иностранной валюты на внутреннем валютном рынке Центральному банку Республики Узбекистан и др.

Валютный контроль в Республики Узбекистан осуществляется органами валютного контроля и их агентами. К числу органов валютного контроля Закон о валютном регулировании относит Центральный банк, Министерство финансов и Государственный налоговый комитет Республики Узбекистан.

На Центральный банк возложен контроль за соблюдением уполномоченными банками, установленных правил проведения валютных операций, ведения бухгалтерского учета и банковской статистической отчетности по ним. Для проведения такого контроля он имеет право получать и проверять отчетность и другие документы банков, запрашивать и получать информацию об их деятельности, в том числе по валютным операциям, требовать разъяснения по полученной информации, проверять деятельность банков, их филиалов, применять санкции к нарушителям валютного законодательства.

Центральный банк контролирует соблюдение физическими и юридическими лицами Республики Узбекистан установленного порядка открытия счетов за границей. Для принятия решения о выдаче разрешений на открытие счетов за границей он вправе требовать от заявителей представления дополнительных документов и информации.

Зачисление юридическими и физическими лицами валютной выручки на счета, открытые в иностранных банках без разрешения Центрального банка Республики Узбекистан, квалифицируется, как ее сокрытие, и влечет применение финансовых санкций и наложение административных штрафов.

Полномочия по валютному контролю Министерства финансов и Государственного налогового комитета определены в нормативных актах,

устанавливающих их правовой статус – положениях об этих органах. Важные функции по осуществлению валютного контроля указанными органами предусмотрены в указах Президента Республики Узбекистан, в решениях Правительства страны. Например, в соответствии с п. 2 Указа Президента Республики Узбекистан от 20 апреля 1994 г. N УП-837 «О мерах по обеспечению валютного контроля по экспортно-импортным операциям» на Министерство финансов и Государственный налоговый комитет возложен контроль за движением средств в иностранной валюте по экспортно-импортным операциям физических и юридических лиц Республики Узбекистан. Такой контроль осуществляется ими совместно с Центральным банком и уполномоченными банками.

Органом валютного контроля является также Государственный таможенный комитет. В соответствии со ст. 5 Закона о государственной таможенной службе таможенные органы имеют право осуществлять валютный контроль, получать от финансовых, банковских и других организаций, а также от юридических и физических лиц информацию и документы, связанные с осуществлением экспортно-импортных операций, и другую информацию, установленную законодательством.

Валютный контроль со стороны таможенных органов осуществляется за перемещением через таможенную границу иностранной валюты и других валютных ценностей, а также за валютными операциями, связанными с перемещением через указанную границу товаров и транспортных средств.

Все органы валютного контроля наделены полномочиями по изданию нормативных актов, обязательных для исполнения всеми резидентами и нерезидентами в Республике Узбекистан. Агенты валютного контроля такими полномочиями не обладают и осуществляют свои функции во исполнение законов и нормативных актов органов валютного контроля и подотчетны им. В этом состоит одно из принципиальных отличий правового статуса органов валютного контроля и их агентов. Например, уполномоченные банки осуществляют свою деятельность по валютному контролю на основе законов о валютном регулировании, о банках и банковской деятельности, а также нормативных актов Центрального банка и подотчетны этому органу валютного контроля.

Полномочия уполномоченных банков по валютному контролю довольно обширны и разнообразны. В частности, они осуществляют контроль за своевременным и целевым использованием иностранной валюты, правильностью подачи заявок предприятиями на конвертацию, соблюдением кассовой дисциплины на предприятиях и других требований, установленных законодательными и нормативными актами по валютному регулированию и валютному контролю.

Являясь агентами валютного контроля, уполномоченные банки имеют право требовать от владельцев валютных счетов необходимую информацию и документы, подтверждающие соответствие проводимых

операций в иностранной валюте установленному порядку, а также целям и задачам уставной деятельности юридических лиц.

Предприятия - экспортеры товаров несут ответственность за своевременное и полное поступление выручки на их счета за отгруженные товары и оказанные услуги. Например, в случае сокрытия предприятиями выручки в иностранной валюте, они могут лишаться полученных лицензий на проведение всех операций в иностранной валюте, права покупки иностранной валюты на внутреннем валютном рынке сроком на 6 месяцев и т. п.

Юридические лица-резиденты, допустившие задержку поступления валютной выручки из-за рубежа более чем на 30 банковских дней после истечения установленных сроков, уплачивают штраф в доход республиканского бюджета в эквиваленте 100 процентов от суммы не поступивших валютных средств.

Действующим валютным законодательством предусмотрен также порядок контроля за исполнением экспортных и бартерных контрактов в уполномоченных банках. Такой контроль ведется по каждому поставленному на учет экспортному (бартерному) контракту.

Вся поступившая выручка по поставленным на учет контрактам зачисляется на транзитные счета экспортеров, о чем уполномоченные банки не позднее следующего рабочего дня извещают экспортеров в установленном порядке.

Уполномоченные банки формируют компьютерные базы данных, содержащие сведения о заключенных контрактах, осуществленных денежных и товарных операциях по ним, которые используются для составления форм отчетности и информации. Отчетность об исполнении экспортных и бартерных контрактов представляется в Центральный банк и его территориальные учреждения по формам и в сроки, установленные законодательством.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте понятие валютного регулирования и охарактеризуйте его роль в реализации экономической политики государства.
2. Какие типы валютного регулирования используются в мировой практике?
3. Каковы источники правового регулирования валютных отношений в Республике Узбекистан?
4. Что понимается под валютными ценностями? Назовите и дайте характеристику отдельным видам валютных ценностей.
5. Дайте характеристику основным полномочиям Центрального банка по валютному регулированию.
6. Какие функции по осуществлению валютных операций возложены на уполномоченные банки?

7. Что относится к валютным операциям, и какие виды валютных операций предусмотрены законодательством?
8. Изложите порядок ввоза и вывоза наличной иностранной валюты.
9. Что понимается под валютным контролем и каковы его основные направления?
10. Назовите органы валютного контроля и охарактеризуйте их основные полномочия.

Глава 21. Правовое регулирование рынка ценных бумаг

1. Понятие рынка ценных бумаг и принципы его функционирования

Рынок ценных бумаг представляет собой систему отношений физических и юридических лиц, связанных с выпуском, обращением и погашением ценных бумаг. Такое определение содержится в Законе Республики Узбекистан от 25 апреля 1996 г. «О механизме функционирования рынка ценных бумаг»¹. В данном определении зафиксированы две основные характеристики рынка ценных бумаг.

Во-первых, рынок ценных бумаг – это специфическая сфера экономических отношений, объектом которых являются ценные бумаги. Через рынок ценных бумаг (банки, специальные кредитные институты и фондовые биржи) аккумулируются денежные накопления хозяйствующих субъектов, государства и частных лиц и направляются на производственное и непроизводственное использование.

Во-вторых, субъектами этих отношений могут быть как физические, так и юридические лица, принимающие участие на рынке ценных бумаг в качестве эмитентов ценных бумаг, инвесторов, инвестиционных институтов, а также их объединений (ассоциаций), фондовых бирж (фондовые отделы бирж). При этом следует отметить, что нормы действующего законодательства четко определяют, в каком качестве могут выступать физические, а в каком – юридические лица. Например, Закон о функционировании рынка ценных бумаг содержит прямое указание на то, что такие инвестиционные институты, как инвестиционные компании и фонды являются юридическими лицами. В некоторых случаях юридические и физические лица могут выступать на рынке ценных бумаг в одном и в том же качестве (например, инвесторов).

В соответствии с Законом о механизме функционирования рынка ценных бумаг, участниками этого рынка являются также уполномоченные государством органы по регулированию и координации рынка ценных бумаг. Данное обстоятельство определяется тем, что отношения, связанные с функционированием рынка ценных бумаг являются объектом государственного регулирования и регламентируются нормами финансового права, присущими ему методами, основанными на властных предписаниях. Другие отношения, возникающие, например, при совершении различного рода сделок по купле-продаже ценных бумаг, регулируются нормами гражданского права.

Основные принципы функционирования рынка ценных бумаг определены законом. К ним, в частности относятся создание условий для всех потенциальных инвесторов для выгодного вложения своих средств,

¹ ВОМ РУ, 1996, № 5-6, ст. 56; 2003, N 1, ст.8.

добровольность заключаемых на рынке ценных бумаг сделок, строгое соблюдение законодательства в области рынка ценных бумаг всеми его участниками и др.

Соблюдение основных принципов функционирования рынка ценных бумаг обеспечивается на основе сочетания мер государственного регулирования с правилами торговли, выработанными фондовыми биржами и объединениями (ассоциациями) участников рынка ценных бумаг.

Рынки ценных бумаг могут быть первичными, на которых осуществляется эмиссия и первичное размещение ценных бумаг и вторичными, где производится купля-продажа (обращение) ценных бумаг.

Ценные бумаги продаются и покупаются на фондовой бирже и на межбанковском рынке.

В общепринятой терминологии под фондовой биржей понимается организационно оформленный регулярно функционирующий рынок, на котором совершается купля-продажа ценных бумаг. Первоначальные формы фондовой биржи появились в крупных городах Италии и других западноевропейских стран еще в средние века: в Лионе (1545 г.), Лондоне (1566 г.), Амстердаме (1608 г.). В последующие годы развитие фондовых бирж продолжалось как в странах Западной Европы, так и в США. В 1817 году впервые в США появился термин «фондовая биржа», который был зафиксирован в уставе биржи.

Начало развитию фондовой биржи в нашей стране было положено Указом Президента Республики Узбекистан от 15 марта 1994 года N УП-789 «О приоритетных направлениях дальнейшего развития процесса разгосударствления и приватизации в Республике Узбекистан»¹.

Понятие фондовой биржи, правовые основы ее деятельности регламентируются Законом о ценных бумагах и фондовой бирже. В соответствии с этим нормативным актом **фондовая биржа** - *организация, исключительным предметом деятельности которой является обеспечение необходимых условий нормального обращения ценных бумаг, определение их рыночных цен (цен, отражающих равновесие между спросом и предложением на ценные бумаги) и надлежащее распространение информации о них, поддержание на высоком уровне профессионализма участников рынка ценных бумаг.*

Фондовая биржа (фондовый отдел товарно-фондовой или валютной биржи) осуществляет свою деятельность на основе лицензии на ведение биржевой деятельности с ценными бумагами и регистрации в порядке, установленном законодательством. Поэтому организация, не получившая лицензию на ведение биржевой деятельности с ценными бумагами, не вправе осуществлять такую деятельность.

¹ ВВС РУ, 1994, 3, ст. 87; СЗ РУ, 2005 г., N 28-29, ст. 204

Учредителями фондовой биржи могут выступать юридические и физические лица, имеющими разрешение (лицензию) на право осуществления операций с ценными бумагами.

Фондовая биржа самостоятельно вырабатывает и утверждает порядок совершения сделок во время биржевых торгов, сверки и расчеты по заключенным сделкам. Фондовые биржи и фондовые отделы действуют на основании положений, внутренних правил совершения сделок с ценными бумагами, устава (положения о фондовом отделе), согласованных с органами государственного регулирования рынка ценных бумаг.

2. Основы государственного регулирования рынка ценных бумаг

Государственное регулирование рынка ценных бумаг явление не новое, оно существует не только в странах, формирующих рыночную экономику, но и в странах с развитыми рыночными отношениями. Цель такого регулирования – придать цивилизованный характер рынку ценных бумаг, не допустить его стихийного развития, что может нанести огромный ущерб созданию здоровой конкурентной среды, интересам действующих и потенциальных владельцев ценных бумаг и, в конечном счете, интересам самого государства. Поэтому за государством во всех случаях сохраняются властные функции по регулированию рынка ценных бумаг. Другое дело, что существующие модели такого регулирования отличаются разным уровнем государственного и конкурентного регулирования и методами его осуществления.

Особенностью правового регулирования рынка ценных бумаг в нашей стране является высокий уровень его законодательной регламентации. Вопросы, связанные с рынком ценных бумаг, закреплены в четырех законодательных актах, каждый из которых содержит нормы, относящиеся к государственному регулированию рынка ценных бумаг. Это законы Республики Узбекистан «О ценных бумагах и фондовой бирже», «О механизме функционирования рынка ценных бумаг», «О защите прав инвесторов на рынке ценных бумаг»¹, «О деятельности депозитариев на рынке ценных бумаг»².

Среди указанных законодательных актов следует выделить Закон о механизме функционирования рынка ценных бумаг, который содержит специальный раздел, посвященный регулированию рынка ценных бумаг.

По действующему законодательству каждая операция на рынке ценных бумаг, связанная с изменением их цены, владельца, уровня доходности, а также взаиморасчетами по ним, подлежит *регистрации* в

¹ СЗ РУ, 2001, N 17, ст. 112.

² ВОР РУ, 1998, № 9, ст. 172; 2003, N 1, ст.8.

установленном порядке. Сделки по ценным бумагам подлежат регистрации в момент их осуществления и оформления в виде отчетности по контрактам на покупку и продажу ценных бумаг (клиринг) на месте осуществления торговли. Регистрации подлежат сделки с именными ценными бумагами, а также ценными бумагами на предъявителя, заключаемые между юридическими лицами.

Профессиональная деятельность на рынке бумаг осуществляется на основании специального разрешения - *лицензии*, выдаваемой уполномоченным государством органом. Так, инвестиционные институты могут совершать операций на рынке ценных бумаг только при наличии у них соответствующей лицензии, которая при нарушении законодательства отзывается органом, ее выдавшим.

В целях обеспечения надлежащего уровня профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг устанавливаются квалификационные требования, предъявляемые к физическим лицам (персоналу инвестиционных институтов и фондовых бирж). Только при соответствии этим требованиям выдается квалификационный аттестат специалиста рынка ценных бумаг.

Для надлежащей защиты интересов государства и других участников рынка ценных бумаг законодательство предусматривает обязанность эмитента осуществлять *раскрытие информации* о своих ценных бумагах и финансово-хозяйственной деятельности путем составления годового отчета о финансово-хозяйственной деятельности, а также сообщения о реорганизации эмитента, его дочерних и зависимых предприятий и организаций.

Кроме того, в целях раскрытия информации на эмитента возлагается обязанность сообщать и другие сведения, например, о выпуске эмитентом ценных бумаг; начисленных и (или) выплаченных доходах по ценным бумагам эмитента; появлении в реестре эмитента лица, владеющего более чем 35 процентами его ценных бумаг независимо от вида этих бумаг и т. д.

Обязанность раскрытия информации возлагается также на инвестиционные институты, фондовые биржи (фондовые отделы бирж) и владельцев ценных бумаг по перечню, установленному законодательством (ст.27 Закона о механизме функционирования рынка ценных бумаг).

Одним из элементов государственного регулирования рынка ценных бумаг является установление запретов на осуществление отдельных видов деятельности на рынке ценных бумаг.

Очень важной мерой государственного воздействия на рынок ценных бумаг и обеспечения его эффективного функционирования является установление и применение ответственности за нарушения законодательства о ценных бумагах. Основания и размер такой ответственности, применяемой в виде экономических санкций, регламентируются ст. 31 Закона о механизме функционирования рынка ценных бумаг.

Доходы участников рынка ценных бумаг от незаконных видов деятельности либо от деятельности без получения специального разрешения (лицензии) подлежат изъятию в государственный бюджет с применением штрафа в сумме полученного от незаконной деятельности дохода.

3. Система уполномоченных органов по регулированию рынка ценных бумаг и их компетенция

Под *уполномоченными органами* понимается органы, наделенные государством правом осуществлять регулирование и контроль за функционированием рынка ценных бумаг. К их числу в соответствии с действующим законодательством относятся Кабинет Министров Республики Узбекистан, Центр по координации и контролю за функционированием рынка ценных бумаг при Госкомимуществе Республики Узбекистан, Центральный депозитарий ценных бумаг и др.

По Закону о ценных бумагах и фондовой бирже Кабинет Министров Республики Узбекистан устанавливает общие правила, ежегодные квоты и порядок допуска в обращение на территории Республики Узбекистан ценных бумаг, выпущенных эмитентами, находящимися за пределами республики. Он вправе устанавливать ежегодные квоты и порядок допуска к обращению вне территории Республики Узбекистан ценных бумаг, выпущенных или предполагаемых к выпуску эмитентами, находящимися под юрисдикцией Республики Узбекистан, с учетом обязательств Республики Узбекистан по межгосударственным соглашениям. В соответствии с Законом о деятельности депозитариев на рынке ценных бумаг Кабинет Министров Республики Узбекистан определяет порядок выдачи и отзыва лицензии депозитарной деятельности на территории страны.

На Центральный депозитарий возложены задачи по хранению, ведению реестра владельцев ценных бумаг, выпущенных и принадлежащих приватизационным инвестиционным фондам, а также участию в обеспечении целевого использования денежных средств этими фондами до погашения ими полученного государственного кредита; учету прав государства на наличные и безналичные ценные бумаги; подтверждению наличия и подлинности ценных бумаг участников и ряд других задач.

Основные функции уполномоченного органа по регулированию рынка ценных бумаг возложены на Центр по координации и контролю за функционированием рынка ценных бумаг при Госкомимуществе Республики Узбекистан (Центр).

Основными задачами и направлениями деятельности Центра определены: реализация государственной политики в области формирования, развития, контроля и регулирования рынка ценных бумаг; ведение единых реестров зарегистрированных в республике выпусков ценных бумаг и участников рынка, создание банка данных о структуре и

развитии рынка ценных бумаг, регулирование обращения ценных бумаг, организация учета и отчетности; контроль и обеспечение выполнения законодательства о ценных бумагах всеми государственными органами и хозяйствующими субъектами и т.д.

Решения Центра, принятые в пределах его полномочий, являются обязательными для исполнения государственными и местными органами управления, хозяйствующими субъектами, профессиональными и непрофессиональными участниками рынка ценных бумаг, их объединениями (ассоциациями), а также гражданами Республики Узбекистан и иностранных государств, осуществляющими операции на территории Республики Узбекистан.

Положением о Центре по координации и контролю за функционированием рынка ценных бумаг при Госкомимуществе Республики Узбекистан на него возложены следующие функции по государственному регулированию рынка ценных бумаг:

осуществление надзора за полнотой раскрытия и доступности информации о ценных бумагах и об их эмитентах;

разработка нормативных актов по вопросам формирования и регулирования рынка ценных бумаг и деятельности его участников;

принятие мер по защите прав и интересов инвесторов на участие в управлении предприятием (акционерным обществом), получении дивидендов;

определение условий и порядка обращения ценных бумаг узбекских эмитентов за рубежом и иностранных эмитентов на территории Республики Узбекистан;

производство регистрации эмиссии (выпусков) ценных бумаг и их производных, проспектов эмиссии ценных бумаг эмитентов, в том числе иностранных, осуществляющих эмиссию ценных бумаг на территории Республики Узбекистан;

лицензирование деятельности на рынке ценных бумаг в качестве инвестиционных институтов и др.

Для успешной реализации возложенных на Центр задач и функций он имеет право:

устанавливать правила предоставления и публикации информации всеми эмитентами и участниками рынка ценных бумаг;

требовать от эмитента, предоставляющего свои ценные бумаги для публичной продажи и любого другого лица, профессионально обеспечивающего функционирование рынка ценных бумаг, а также от фондовых бирж представления копий правил, уставов, регламентов, инструкций, типовых документов, обязательных к составлению и публикации в соответствии с законодательством Республики Узбекистан;

проводить проверки бухгалтерской и иной документации эмитентов и участников рынка ценных бумаг на предмет достоверности опубликованной и представленной в виде отчетности информации о ценных бумагах и операциях с ними, а также при поступлении сведений о

наличии или возможности нарушения законодательных и нормативных актов и др.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение рынку ценных бумаг и его основным характеристикам.
2. Назовите основные принципы функционирования рынка ценных бумаг.
3. В чем состоит основное назначение фондовой биржи и каков ее правовой статус?
4. Какие особенности присущи правовому регулированию рынка ценных бумаг в нашей стране?
5. Как осуществляется государственное регулирование рынка ценных бумаг?
6. Раскройте систему уполномоченных органов по регулированию рынка ценных бумаг и их компетенцию.

ГЛОССАРИЙ

Аудит - предпринимательская деятельность аудиторов (аудиторских организаций) по осуществлению независимых проверок бухгалтерской отчетности, платежно-расчетной документации, налоговых деклараций и других финансовых обязательств и требований экономических субъектов с целью установления достоверности их бухгалтерской отчетности и соответствия совершенных ими финансовых и хозяйственных операций нормативным актам, действующим в Узбекистане.

Банк - юридическое лицо, являющееся коммерческой организацией и осуществляющее совокупность следующих видов деятельности, определяемых как банковская деятельность: принятие вкладов от юридических и физических лиц и использование принятых средств для кредитования или инвестирования на собственный страх и риск; осуществление платежей.

Банковская деятельность - совокупность банковских операций, связанных с принятием вкладов, предоставлением кредитов, осуществлением платежей.

Банковская система - совокупность различных видов банков и банковских институтов в их взаимосвязи, существующая в той или иной стране в определенный исторический период.

Безналичные расчеты - это совокупность платежей, осуществляемых посредством записей соответствующих сумм на счетах в банках, т.е. перечислением средств со счета плательщика на счет получателя или путем зачета взаимных требований.

Бюджетная классификация - группировка доходов и расходов бюджетов, входящих в структуру Государственного бюджета, а также источников финансирования его дефицита.

Бюджетное право Республики Узбекистан - совокупность финансово-правовых норм, устанавливающих бюджетное устройство и бюджетную систему государства, структуру доходов и расходов бюджетной системы и их распределение между бюджетами разного уровня, компетенцию государства и его административно-территориальных образований, бюджетный процесс и бюджетный контроль.

Бюджетный процесс - это регламентированный актами законодательства процесс составления, рассмотрения, принятия и исполнения Государственного бюджета, контроля, подготовки и утверждения отчета о его исполнении, а также взаимоотношения между бюджетами, входящими в структуру Государственного бюджета.

Бюджет Республики Каракалпакстан - часть Государственного бюджета, составляющая фонд денежных средств Республики Каракалпакстан, предусматривающий источники доходов и размеры

поступлений из них, а также направления расходования и размеры средств, выделяемых на конкретные цели в течение финансового года.

Бюджетное регулирование - процесс ежегодного планового перераспределения средств Государственного бюджета вышестоящими бюджетами с целью сбалансирования каждого нижестоящего бюджета по доходам и расходам.

Бюджетная система - совокупность всех бюджетов, действующих на территории страны.

Бюджетная ссуда - это средства, выделяемые на возвратной основе из вышестоящего бюджета в нижестоящий бюджет либо из республиканского бюджета юридическому лицу-резиденту или иностранному государству.

Бюджетное финансирование - это предоставление на безвозвратной основе средств из Государственного бюджета предприятиям и организациям для полного или частичного покрытия их расходов.

Бюджетное устройство - организация бюджетной системы, принципы ее построения, взаимосвязь между отдельными звеньями этой системы.

Валютный контроль - это система организационно-правовых мер, направленных на обеспечение соблюдения валютного законодательства при осуществлении валютных операций.

Валютные правоотношения - это общественные отношения, связанные с функционированием валютной системы государства и урегулированные юридическими нормами.

Валютное регулирование - деятельность государства, направленная на регламентацию общественных отношений, связанных с функционированием такой экономической категории, как валюта.

Валютные ценности - ценности, в отношении которых валютным законодательством установлен особый режим обращения на территории того или иного государства.

Государственный бюджет Республики Узбекистан - это принимаемый высшим представительным органом страны основной финансовый план образования и использования централизованного фонда денежных средств, предназначенного для выполнения функций государства по эффективному решению важнейших социально-экономических задач общества.

Государственный внутренний долг - совокупность обязательств Республики Узбекистан, возникших в результате государственных внутренних заимствований.

Государственные внутренние заимствования - привлечение активов из внутренних источников (юридических и физических лиц-резидентов), по которым возникают обязательства Республики Узбекистан как заемщика или гаранта погашения кредитов (займов) заемщиками-резидентами Республики Узбекистан.

Государственные доходы - различные виды денежных ресурсов, поступающие в собственность и распоряжение государства и используемые им для создания финансовой базы в целях осуществления своих внутренних и внешних функций.

Государственный кредит - урегулированные нормами финансового права отношения по привлечению государством временно свободных денежных средств юридических и физических лиц на принципах возвратности, срочности, возмездности и добровольности в целях мобилизации дополнительных финансовых ресурсов, необходимых для решения наиболее важных задач социально-экономического развития страны, а также покрытия бюджетного дефицита.

Государственные расходы - финансовые затраты государства, выражающие урегулированные нормами права экономические отношения по распределению и непрерывному использованию централизованных и децентрализованных денежных фондов для удовлетворения потребностей государства, связанных с выполнением им своих функций.

Денежная система - формы организации денежного обращения в стране, сложившиеся исторически и закреплённые национальным законодательством.

Денежное обращение - движение денег в наличной или безналичной форме, обслуживающее кругооборот товаров, а также нетоварные платежи и расчеты.

Депозитный сертификат - свидетельство банка-эмитента о вкладе денежных средств, удостоверяющее право вкладчика или его правопреемника на получение по истечении установленного срока суммы вклада и процентов по нему.

Дефицит бюджета - плановое превышение расходов бюджета над его доходами за определенный период.

Дотация (от лат. *dotatio* дар, пожертвование) - денежные средства, безвозмездно и безвозвратно выделяемые из вышестоящего бюджета в твердой сумме для покрытия разницы между расходами и доходами нижестоящего бюджета при недостаточности собственных доходов и других средств бюджетного регулирования.

Доходы бюджетной системы - обязательные платежи, поступающие в доходную часть того или иного бюджета в порядке и размерах, установленных действующим законодательством.

Исполнение Государственного бюджета - обеспечение своевременности и полноты поступления, запланированных в его доходной части платежей по каждому источнику, а также бесперебойное финансирование всех мероприятий, предусмотренных в его расходной части.

Косвенные налоги - налоги на товары, работы и услуги, которые устанавливаются в виде надбавки к цене или тарифу.

Льготы по налогу - полное или частичное освобождение от налогов юридических и физических лиц в соответствии с действующим законодательством.

Местный бюджет - часть Государственного бюджета, составляющая фонд денежных средств соответствующей области, района, города, предусматривающий источники доходов и размеры поступлений из них, а также направления расходования и размеры средств, выделяемых на конкретные цели в течение финансового года;

Метод финансового права - приемы и способы юридического воздействия на поведение участников финансовых отношений.

Налоги - обязательные платежи, вносимые в доходную часть государственного бюджета на основании актов органов высшей законодательной власти юридическими лицами и гражданами безвозмездно, в определённых размерах и в установленные сроки для удовлетворения общегосударственных потребностей.

Налоговое право - совокупность финансово-правовых норм, регулирующих общественных отношения, возникающие в процессе установления и взимания налогов.

Налоговые правоотношения - общественные финансовые отношения, возникающие в процессе установления и взимания налогов, а также контроля за соблюдением налогового законодательства, урегулированные нормами налогового права.

Объект налогообложения - доход или имущество плательщика, с которого исчисляется сумма налога, и служит основой для обложения.

Обращение ценных бумаг - купля и продажа ценных бумаг, а также другие действия, предусмотренные законодательством Республики Узбекистан, приводящие к смене владельца ценных бумаг.

Предмет финансового права - общественные отношения, которые возникают, изменяются и прекращаются в процессе осуществления государством финансовой деятельности.

Принципы финансовой деятельности государства - это логически упорядоченная система базовых идей и основных положений, которые посредством содержащихся в них критериев отражают объективные закономерности развития финансовой деятельности государства.

Прямые налоги - обязательные платежи, взимаемые непосредственно с доходов или имущества налогоплательщика.

Расходы бюджетной системы - бюджетные средства, необходимые государству для выполнения им своих задач и функций в предстоящем финансовом году.

Рынок ценных бумаг - система отношений физических и юридических лиц, связанных с выпуском, обращением и погашением ценных бумаг.

Система финансового права - объективно обусловленное системой общественных финансовых отношений внутреннее его строение,

объединение и расположение финансово-правовых норм в определенной последовательности.

Ставка налога - величина налога на единицу обложения.

Страхование - защита интересов юридических или физических лиц путем выплаты им в соответствии с договором страхования страхового возмещения (страховой суммы) при наступлении определенного события (страхового случая).

Страховая деятельность - деятельность профессиональных участников страхового рынка, связанная с осуществлением страхования.

Смета расходов - основной плановый документ, определяющий объем, целевое направление и поквартальное распределение средств, отпускаемых из бюджета на содержание организаций и на осуществление централизованных мероприятий по хозяйственному и культурному строительству.

Сметно-бюджетное финансирование - предоставление средств из Государственного бюджета для покрытия расходов учреждений непроизводственной сферы, как правило, не имеющих свои доходы.

Субвенция (от лат. *subvenire* приходит на помощь) - денежные средства, безвозмездно выделяемые из вышестоящего в нижестоящий бюджет с условием их использования на определенные цели.

Субсидия (от лат. *subsidiūm* помощь, поддержка) - средства, выделяемые из вышестоящего бюджета на условиях долевого участия нижестоящих бюджетов в финансировании определенных мероприятий.

Субъект налога - юридическое или физическое лицо, на которое законом возложена обязанность уплатить налог за счет собственных средств.

Субъекты финансового права - лица, обладающие в силу действия финансово-правовых норм установленной и охраняемой государством возможностью приобретать финансово-правовые обязанности и права и нести юридическую ответственность за практическую их реализацию.

Финансы - система экономических отношений, связанных с образованием, распределением и использованием фондов денежных средств, необходимых для финансирования общегосударственных потребностей.

Финансовая система Республики Узбекистан - совокупность различных звеньев (финансовых институтов).

Финансовая деятельность государства - особый вид государственной деятельности межотраслевого характера по образованию, распределению и использованию фондов денежных средств, а также финансовому контролю, обеспечивающий успешное решение социально-экономических задач общества.

Финансовое право - совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в сфере финансовой деятельности государства, т.е. в процессе планомерного образования, распределения и использования государством централизованных и

децентрализованных фондов денежных средств, необходимых для осуществления его задач и функций.

Финансово-правовая норма - правило поведения, установленное государством и обеспеченное мерами государственного принуждения в целях регулирования общественных отношений, возникающих в сфере финансовой деятельности государства путем определения юридических обязанностей и прав субъектов этих отношений, а также их ответственности в случае нарушения прав или неисполнения обязанностей.

Финансово-правовое отношение - урегулированное финансово-правовой нормой общественное отношение, возникающее в сфере финансовой деятельности государства, обладающее властно-имущественным характером, участники которого являются носителями юридических обязанностей и прав, установленных и гарантированных финансово-правовой нормой.

Финансовый контроль - урегулированная нормами финансового права деятельность государственных и негосударственных органов, а также хозяйствующих субъектов по установлению законности и эффективности управления финансовыми ресурсами, обеспечению финансовой дисциплины и своевременному принятию мер по устранению выявленных нарушений и их предупреждению.

Фондовая биржа - организация, исключительным предметом деятельности которой является обеспечение необходимых условий нормального обращения ценных бумаг, определение их рыночных цен (цен, отражающих равновесие между спросом и предложением на ценные бумаги) и надлежащее распространение информации о них, поддержание на высоком уровне профессионализма участников рынка ценных бумаг.

Формы финансовой деятельности - внешнее практическое выражение конкретных действий органов государства по образованию, распределению и использованию финансовых ресурсов.

Ценные бумаги - денежные документы, удостоверяющие имущественные права или отношения займа между выпускавшим их лицом и их владельцем, предусматривающие выплату дохода в виде дивидендов или процентов и возможность передачи прав, вытекающих из этих документов, другим лицам.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Руководящая литература

1. Каримов И.А. Узбекистан – собственная модель перехода на рыночные отношения. – Т.: Узбекистон, 1993. – 116 с.
2. Каримов И.А. Узбекистан по пути углубления экономических реформ. – Т.: Узбекистон, 1995. – 246 с.
3. Каримов И.А. Узбекистан, устремленный в XXI век: Доклад на четырнадцатой сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва 14 апреля 1999 года. – Т.: Узбекистон, 1999. – 48 с.
4. Каримов И.А. Наша главная цель – демократизация и обновление общества, реформирование и модернизация страны. Доклад Президента Республики Узбекистан Ислама Каримова на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан 28 января 2005 г. - Т.: ИПДТ «Узбекистан», 2005. – 64 с.
5. Каримов И.А. Закрепляя достигнутые результаты, последовательно стремиться к новым рубежам // Правда Востока, 11 февраля, 2006 г.
6. Каримов И.А. Узбекистан: 16 лет независимого развития. Т.: «Узбекистан», 2007.- 40 с.
7. Каримов И.А. Наша главная цель – неуклонно следовать курсом построения свободного общества и благополучной жизни. Доклад на торжественном собрании, посвященном 15-летию Конституции Республики Узбекистан. – Т.: «Узбекистан», 2007. – 48 с.
8. Каримов И.А. Обеспечить поступательное и устойчивое развитие страны – наша важнейшая задача. Доклад на торжественном собрании, посвященном 16-летию Конституции Республики Узбекистан. – Т.: «Узбекистан», 2008. – 48 с.
9. Каримов И.А. Мировой финансово-экономический кризис, пути и меры по его преодолению в условиях Узбекистана. – Т.: Узбекистан, 2009. – 48 с.

2. Нормативно-правовые акты

1. Конституция Республики Узбекистан: принята 8 декабрь 1992 г. на одиннадцатой сессии Верховного Совета Республики Узбекистан двенадцатого созыва. // В настоящую Конституцию внесены изменения в соответствии с Законом РУз от 28.12.1993 г. N 989-ХII, Законом РУз от 24.04.2003 г. N 470-II.
2. Закон Республики Узбекистан «О государственной власти на местах» от 02.09.1993 г. // ВВС РУ, 1993, N 9, ст.320; ВОМ РУ, 1997, N 9, ст.241; 1999, N 1, ст.20; 2005, N 1, ст.18; Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан (ВПОМ РУ), 2005, N 12, ст.418.
3. Закон Республики Узбекистан «О Центральном Банке Республики Узбекистан» от 21.12.95 г. // ВОМ РУ, 1995, N 12, ст.247; 1998, N 9,

- ст.181; 1999, N 5, ст.124; 2001, N 1-2, ст.23; 2003, N 1, ст.8; 2005, N 1 ст.18.
4. Закон Республики Узбекистан «О банках и банковской деятельности» от 25.04.96 г. // ВОР РУ, 1996, N 5-6, ст.54; 1997, N 2, ст.56; N 9, ст.241; 1999, N 5, ст.124; N 9, ст.229.
 5. Закон Республики Узбекистан «Об акционерных обществах и защите прав акционеров» от 26.04.1996 г. // ВОР РУ, 1996, N 5-6, ст.61; 1997, N 2, ст.56; 1998, N 3, ст.38; N 9, ст.181; 1999, N 9, ст.229; 2001, N 1-2, ст.23; 2003, N 1, ст.8; N 9-10, ст.149; СЗ РУ, 2006 г., N 14, ст. 110.
 6. Гражданский кодекс Республики Узбекистан. Часть вторая Принята Олий Мажлисом Республики Узбекистан 29.08.1996 г. // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан (ВОМ РУ), 1996, N 11-12; с последующими изменениями.
 7. Закон Республики Узбекистан от 30.08.1996 г. «О бухгалтерском учете» // ВОМ РУ, 1996, N 9, ст.142.
 8. Налоговый кодекс Республики Узбекистан: утвержден Законом Республики Узбекистан от 25 декабря 2007 г. // СЗ РУ, 2007 г., N 52 (II)
 9. Закон Республики Узбекистан «О государственной налоговой службе» от 29.08.1997 г. // ВОМ РУ, 1997, N 9, ст.232; 1998, N 5-6, ст.102; 1999, N 9, ст.229; 2000, N 7-8, ст.217; 2001, N 5, ст.89; N 9-10, ст.182; 2003, N 1, ст.8; N 5, ст.675; 2005, N 1, ст.18; ВПОМ РУ, 2005, N 5, ст.151; N 9, ст.312; N 12, ст.415.
 10. Закон Республики Узбекистан от 24.12.1998 года «О государственном контроле деятельности хозяйствующих субъектов» // ВОМ РУ, 1999 г., N 1, ст. 8; 2000 г., N 5-6, ст. 153; 2001 г., N 1-2, ст. 23; 2004 г., N 5, ст. 90; 2005 г., N 1, ст.18; ВПОМ РУ, 2006, N 3, ст.119.
 11. Закон «Об органах самоуправления граждан» (Новая редакция) от 14.04.1999 г. ВОМ РУ, 1999, N 5, ст.110; 2003, N 9-10, ст.149; 2004, N 9, ст.171; 2005, N 1, ст.18.
 12. Закон «Об аудиторской деятельности» (Новая редакция) от 26.05.2000 г. N 78-II // ВОМ РУ, 2000, N 5-6, ст.149; 2003, N 1, ст.8; СЗ РУ, 2006 г., N 14, ст. 11.
 13. Закон Республики Узбекистан «О бюджетной системе» от 14.12.2000 г. // ВОМ РУ, 2001, N 1-2, ст.6; ВПОМ РУ, 2005, N 5, ст.152; N 12, ст.ст. 413, 418.
 14. Закон «О нормативно-правовых актах» от 14.12.2000 г. // ВОМ РУ, 2001, N 1-2, ст.8; 2004, N 1-2, ст.18; 2005, N 1, ст.18.
 15. Закон Республики Узбекистан «О кредитных союзах» от 04.04.2002 г. // ВОМ РУ, 2002, N 4-5, ст.65; СЗ, 2006 г., N 14, ст. 111.
 16. Закон Республики Узбекистан « О страховой деятельности» от 5. 04.2002 г. // ВОМ РУ, 2002, N 4-5, ст.68.
 17. Закон Республики Узбекистан «О Кабинете Министров Республики Узбекистан» (Новая редакция) от 29 08.2003 г. // ВОМ РУ, 2003, N 9-10, ст.138.

18. Закон Республики Узбекистан «О валютном регулировании» от 7.05.93. Новая редакция утверждена Законом РУ от 11.12.2003 г. // ВОР РУ, 2004, N 1-2, ст. 6.
19. Закон Республики Узбекистан «О казначейском исполнении Государственного бюджета» от 26.08.2004 г. // ВОР РУ, 2004, N 9, ст.164.
20. Закон Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан в связи с сокращением числа и совершенствованием системы проверок субъектов предпринимательства» от 23.03.2006 г. // ВпОР РУ, 2006, N 3, ст.119.
21. Закон Республики Узбекистан «О микрофинансировании» от 15.09.2006 г. // ВпОР РУ, 2006, N 9, ст. 492.
22. Закон Республики Узбекистан «О микрокредитных организациях» от 20.09.2006 г. // ВпОР РУ, 2006, N 9, ст. 495.
23. Закон Республики Узбекистан «О налоговом консультировании» от 21.09.2006 г. N ЗРУ-55 // ВпОР РУ, 2006, N 9, ст. 497.
24. Закон "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан "О страховой деятельности" от 14.09.2007 г. N ЗРУ-108 // Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2007, N 9, ст.415.
25. Закон "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан "Об аудиторской деятельности" от 17.09.2007 г. N ЗРУ-110 // Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2007, N 9, ст. 417.
26. Закон "О внесении изменений и дополнений в законы Республики Узбекистан "О бюджетной системе" и "О казначейском исполнении Государственного бюджета" от 17.12.2007 г. N ЗРУ-130 // Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2007, N 12 ст. 601.
27. Закон "О рынке ценных бумаг" от 22.07.2008 г. N ЗРУ-163 // Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2008, N 7, ст. 354
28. Указ Президента Республики Узбекистан от 26.03.1996 г. N УП-1414 «Об образовании Центра по координации и контролю за функционированием рынка ценных бумаг при Госкомимуществе Республики Узбекистан // ВОР РУ, 1996, N 3, ст. 30.
29. Указ Президента Республики Узбекистан от 08.08.1996 г. N УП-1503 «Об упорядочении проверок и совершенствовании координации деятельности контролирующих органов» // ВОР РУ, 1996, N 8, ст. 102.
30. Указ Президента Республики Узбекистан от 19.11.1998 г. N УП- 2114 «Об упорядочении организации проверок хозяйствующих субъектов // ВОР РУ, 1998, N 10-11, ст. 209; 2001, N 6, ст. 127.
31. Указ Президента Республики Узбекистан от 21.03.2000 г. N УП-2564 «О мерах по дальнейшей либерализации и реформирования банковской системы» // ВОР РУ, 2000, N 4, ст. 110.

32. Указ Президента Республики Узбекистан от 31.01.2002 года N УП-3022 «О мерах по дальнейшей либерализации и развитию страхового рынка» // ВОР РУ, N1 2002 г. ст.34.
33. Указ Президента Республики Узбекистан от 21.06.2002 г. N УП-3093 «О создании Счетной палаты Республики Узбекистан» // СЗ РУ, 2002 г., N 11-12, ст. 88.
34. Указ Президента Республики Узбекистан от 04.04.2005 г. N УП-3592 «О совершенствовании организации деятельности Счетной палаты Республики Узбекистан» // СЗ РУ, 2005 г., N 14, ст. 101.
35. Указ Президента Республики Узбекистан от 14.06.2005 года N УП-3619 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы правовой защиты субъектов предпринимательства» // СЗ РУ, 2005 г., N 23-24, ст. 167.
36. Указ Президента Республики Узбекистан от 05.10.2005 года N УП-3665 «О мерах по дальнейшему сокращению и совершенствованию системы проверок субъектов предпринимательства» // СЗ РУ, 2005 г., N 40, ст. 303.
37. Постановление Президента Республики Узбекистан от 15.04.2005 г. N ПП-56 «О мерах по дальнейшему реформированию и либерализации банковской системы» // СЗ РУ, 2005 г., N 15-16, ст. 112.
38. Постановление Президента Республики Узбекистан от бумаг от 27.09.2006 г. N ПП-475 «О мерах по дальнейшему развитию рынка ценных бумаг» // ВПОМ РУ, 2006 г., N 9 ст.533.
39. *Постановление Президента Республики Узбекистан от 12.12.2007 г. N ПП-744 «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2008 год» // СЗ РУ, 2007 г., N 52, ст. 534.*
40. *Постановление Президента Республики Узбекистан от 27.03.2008 г. N ПП-822 «О дополнительных мерах по мобилизации и обеспечению потребности в наличных денежных средствах» // Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2008, N 3 ст.166.*
41. Постановление Президента Республики Узбекистан от 21.05.2008 г. N ПП-872 «О дополнительных мерах по дальнейшему реформированию и развитию рынка страховых услуг» // Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2008, N 5 ст.271.
42. Положение о Министерстве финансов Республики Узбекистан. Утверждено постановлением Кабинета Министров РУ № 553 от 23.11.92. г. Собрание постановлений Правительства Республики Узбекистан (СПП РУ), 1992 г., N 11, ст. 37; 1993, N 2, ст. 4; 1995, N 3, ст. 8; 1998, N 7, ст. 24; 2000, N 9, ст. 62; 2003, N 11, ст. 122; N 12, ст. 132; СЗ РУ, 2006 г., N 46-47, ст. 458.
43. Положение о Государственной инспекции по страховому надзору при Министерстве финансов Республики Узбекистан // Утверждено Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от

- 08.07.1998 г. N 286 // СПП РУ, 1998, 7, ст. 24. СЗ РУ, 2002 г., N 22, ст. 180
44. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 03.09.1999 г. N 414 «О совершенствовании порядка финансирования бюджетных организаций» // СПП РУ, N 9, ст. 51.
 45. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 22.09.2000 г. N 365 «О совершенствовании аудиторской деятельности и повышении роли аудиторских проверок» // СПП РУ, 2000, N 9, ст. 62; СЗ РУ, 2005 г., N 47-48, ст. 356; 2006 г., N 20-21, ст. 181.
 46. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан N 413 от 27.11.2002 г. «О мерах по дальнейшему развитию рынка страховых услуг» // СЗ РУ, 2002 г., N 22, ст. 180; 2006 г., N 20-21, ст. 181.
 47. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 09.02.2004 г. N 61 «Об образовании Республиканской комиссии по сокращению просроченной дебиторской и кредиторской задолженности и укреплению дисциплины платежей в бюджет» // СЗ РУ, 2004 г., N 6, ст. 72.
 48. Правила ведения кассовых операций юридическими лицами. Утверждено Постановлением Правления Центрального банка от 24.01.1998 г. N 376 Зарегистрировано Министерством юстиции Республики Узбекистан 17.12.1998 г. N 565. С последующими изменениями.
 49. Правила составления и исполнения Государственного бюджета Республики Узбекистан. Утверждены Приказом Министра финансов от 29.12.2001 г. N 130 // БНА, 2002, N 5. С последующими изменениями.
 50. Положение о безналичных расчетах в Республике Узбекистан (новая редакция). Утверждено Постановлением Правления Центрального банка Республики Узбекистан N 1/4 от 12.01.2002 г. // БНА, 2002, N 7; СЗ РУ, 2004, N 25, ст. 294; N 50, ст. 502; 2006, N 6-7, ст. 43; N 17, ст. 143.
 51. Инструкция об организации работы по денежному обращению банками Республики Узбекистан (новая редакция). Утверждена постановлением Правления Центрального банка от 20.08.2005 г. N 18/1. // СЗ РУ, 2005 г., N 43-44, ст. 334.
 52. Положение о порядке координации проверок деятельности субъектов предпринимательства - юридических лиц, проводимых контролирующими органами (Новая редакция) Утверждено решением Республиканского совета по координации деятельности контролирующих органов от 11.03.2006 г. N 06-01-01 (зарегистрировано МЮ 06.05.2006 г. N 1573) // СЗ РУ, 2006 г., N 19, ст. 168.

3. Специальная литература

1. Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: Учебное пособие. – М.: Новый юрист, 1998. – 240 с.
2. Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2004.- 704 с.
3. Ли А. Финансовое право Республики Узбекистан. Т.: ТГЮИ.2003.- 416 с.
4. Тедеев А.А., Парыгина В.А. Финансовое право: Учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2004. – 480 с.
5. Финансовое право: Учебник /Под ред. проф. О.Н. Горбуновой – М.: Юристъ, 1996. – 400 с.
6. Финансовое право: Учебник /Отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. – 733 с.
7. Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева – М.: Юристъ, 2004. – 576 с.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	3
ОБЩАЯ ЧАСТЬ	
Раздел I. Финансовое право как отрасль правовой системы Республики Узбекистан	
Глава 1. Финансы и финансовая деятельность государства	5
1. Понятие финансов и финансовой системы государства	5
2. Финансовая деятельность государства и ее основные принципы	8
3. Методы финансовой деятельности государства	13
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	<i>14</i>
Глава 2. Правовые основы и формы финансовой деятельности государства	16
1. Правовое положение государственных органов, осуществляющих финансовую деятельность	16
2. Правовые формы финансовой деятельности	20
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	<i>23</i>
Глава 3. Предмет, метод, система и источники финансового права	25
1. Предмет и понятие финансового права	25
2. Метод финансового права	28
3. Место финансового права в правовой системе Республики Узбекистан	30
4. Система и источники финансового права	32
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	<i>35</i>
Глава 4. Финансово-правовые нормы	36
1. Содержание финансово-правовых норм	36
2. Классификация финансово-правовых норм	38
3. Действие финансово-правовых норм в пространстве, во времени и по кругу лиц	41
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	<i>42</i>
Глава 5. Финансово-правовые отношения	43
1. Понятие финансово-правовых отношений и их особенности	43
2. Возникновение, изменение и прекращение финансово-правовых отношений	45
3. Виды финансово-правовых отношений	46
4. Понятие и система субъектов финансового права	49
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	<i>54</i>
Глава 6. Финансовый контроль в Республике Узбекистан	55
1. Сущность и задачи финансового контроля	55
2. Государственный финансовый контроль	57
3. Система аудиторского контроля	64
4. Система внутреннего финансового контроля	67
5. Формы финансового контроля	70

6. Методы финансового контроля	72
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	77

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Раздел II. Бюджетное право Республики Узбекистан

Глава 7. Государственный бюджет Республики Узбекистан и бюджетное право	79
1. Понятие и социально-экономическая роль бюджета	79
2. Предмет, понятие и источники бюджетного права	82
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	85
Глава 8. Бюджетное устройство Республики Узбекистан	86
1. Понятие бюджетного устройства и бюджетной системы государства	86
2. Принципы бюджетной системы	88
3. Состав доходов и расходов бюджетной системы и их разграничение между отдельными бюджетами	90
4. Понятие и методы бюджетного регулирования	93
5. Компетенция государственных органов представительной и исполнительной власти в области управления бюджетной системой	95
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	97
Глава 9. Бюджетный процесс	99
1. Понятие бюджетного процесса, его принципы и стадии	99
2. Составление, рассмотрение и принятие бюджетов	102
3. Доведение показателей бюджетов до исполнителей	106
4. Исполнение бюджета и контроль за его исполнением	107
5. Составление, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении бюджетов	112
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	114

Раздел III. Правовое регулирование государственных доходов

Глава 10. Основы правового регулирования государственных доходов	115
1. Понятие и система государственных доходов	115
2. Система доходов Государственного бюджета и пути их укрепления	118
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	120
Глава 11. Налоговое право Республики Узбекистан	121
1. Понятие и функции налогов и других обязательных платежей	121
2. Система налогов и других обязательных платежей	124
3. Налоговое право и его источники	126
4. Налоговые правоотношения	128
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	131
Глава 12. Правовые основы взимания отдельных налогов и других обязательных платежей	133
1. Общегосударственные налоги и другие обязательные платежи	133

2. Местные налоги и другие обязательные платежи.....	143
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	148
Глава 13. Правовые основы государственного кредита	150
1. Понятие государственного кредита	150
2. Особенности правоотношений в области государственного кредита.....	153
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	155
Глава 14. Правовое регулирование страховой деятельности	156
1. Понятие и функции страхования	156
2. Отрасли и виды (классы) страхования.	
Обязательное страхование	157
3. Правовые основы страховой деятельности	161
4. Регулирование и надзор за страховой деятельностью	163
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	164
 Раздел IV. Правовое регулирование государственных расходов	
Глава 15. Правовые основы государственных расходов	166
1. Понятие государственных расходов и их классификация	166
2. Понятие и принципы бюджетного финансирования	169
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	171
Глава 16. Правовой режим сметно-бюджетного финансирования	172
1. Понятие сметно-бюджетного финансирования	
и основы его правового регулирования	172
2. Сметы бюджетных организаций, их виды и состав	173
3. Составление, рассмотрение, утверждение и регистрация смет	
бюджетных организаций.....	175
4. Внебюджетные средства бюджетных организаций	178
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	179
 Раздел V. Правовое регулирование банковской деятельности, денежного обращения, расчетов, валютных отношений и рынка ценных бумаг	
Глава 17. Правовые основы банковской деятельности	180
1. Понятие банка и банковской деятельности	180
2. Банковская система Республики Узбекистан	183
3. Полномочия Центрального банка Республики Узбекистан	
по управлению банковской системой	186
4. Основы правового положения коммерческих банков	189
5. Надзорные функции Центрального банка	192
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	194
Глава 18. Правовое регулирование денежного обращения	196
1. Денежная система Республики Узбекистан	196
2. Порядок организации денежного обращения банками	199
3. Правила ведения кассовых операций юридическими лицами	203
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	204
Глава 19. Правовое регулирование безналичных расчетов	205
1. Понятие безналичных расчетов и основы их организации	205
2. Правовые формы безналичных расчетов	207

<i>Контрольные вопросы и задания</i>	213
Глава 20. Правовые основы валютного регулирования	214
1. Понятие валютного регулирования и валютных правоотношений	214
2. Правовое регулирование валютных операций	218
3. Валютный контроль	221
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	223
Глава 21. Правовое регулирование рынка ценных бумаг	225
1. Понятие рынка ценных бумаги принципы его функционирования	225
2. Основы государственного регулирования рынка ценных бумаг	227
3. Система уполномоченных органов по регулированию рынка ценных бумаг и их компетенция.....	229
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	231
Глоссарий	232
Рекомендуемая литература	238

Адик Ли

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

Учебник для студентов бакалавриата по направлению 5380100 -
Юриспруденция