

**Федеральное государственное автономное учреждение
высшего профессионального образования
«Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»**

**Комитет Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации по бюджету и финансовым рынкам**

Конкурс среди молодых ученых на лучшую работу в области
бюджетного и налогового законодательства

**ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ
ОБРАЩЕНИЯ ДРАГОЦЕННЫХ МЕТАЛЛОВ И ДРАГОЦЕННЫХ
КАМНЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Автор: Янкевич Семён Васильевич,
аспирант кафедры финансового права,
специальность 12.00.04 – «Финансовое
право; налоговое право; бюджетное право»

Научный руководитель:
Комягин Дмитрий Львович,
д-р юрид. наук, доцент, профессор
кафедры финансового права

Москва, 2013 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ	5
§ 1. Понятие драгоценных металлов и драгоценных камней	5
§ 2. Правовые основы использования средств от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней в качестве источника финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	17
§ 3. Правовой статус бюджетных доходов от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней	20
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	25
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	27

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования проявляется прежде всего в изменчивости правового регулирования денежного обращения в Российской Федерации.

В течение длительного исторического периода во многих странах мира драгоценные металлы активно выполняли функции денег. Несмотря на официальный отказ государств, в том числе России, от использования драгоценных металлов в качестве денег, они так и не покинули сферу денежного обращения, выполняя сегодня роль инструмента для избежания нестабильности денежного обращения и экономического спада.

В настоящее время, согласно ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» драгоценные металлы (аффинированное золото в слитках) составляют золотой запас Российской Федерации и часть золотовалютных резервов. Последние, являясь инструментом денежно-кредитной политики, любого государства оказывают прямое влияние на такие важные макроэкономические показатели как экономический рост, укрепление курса национальной валюты, сдерживание нестабильности денежного обращения (инфляции). Это становится возможным только в результате исчерпывающего регулирования денежной системы посредством методологии и в рамках предмета финансового права.

Средства от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней служат источником финансирования дефицита бюджета (ст. 93.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации¹ (далее — БК РФ)) и экстренных потребностей Российской Федерации (ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»), то есть становятся средствами для покрытия расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Таким образом, драгоценные металлы и драгоценные камни обеспечивают распределительную функцию финансов.

Целью настоящего исследования является определение связи правового регулирования обращения драгоценных металлов и драгоценных камней с крупнейшей подотраслью финансового права — бюджетным правом, а также исследование содержания этих связей.

Автор ставит перед собой следующие **задачи**:

- 1) определить понятие драгоценных металлов и драгоценных камней, сформулировать правовые характеристики, присущие драгоценным металлам;
- 2) проанализировать правовую природу доходов от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней;

¹ Собрание законодательства РФ. 1998. №31. Ст. 3823.

3) дать правовую оценку использованию средств от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней в качестве источника финансирования дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Предметом исследования является совокупность финансово-правовых норм законодательства Российской Федерации, регулирующих обращение драгоценных металлов и драгоценных камней и, в частности использование средств от их реализации в качестве дохода бюджетов и источника финансирования дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе перехода права собственности и иных имущественных прав на драгоценные металлы и драгоценные камни (т. е. общественные отношения по обращению драгоценных металлов и драгоценных камней).

Научная новизна исследования заключается в выявлении проблем финансово-правового регулирования, не нашедших отражения в существующей научной литературе по теме исследования; формулировании предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Степень научной разработанности. Теоретической основой исследования служат труды дореволюционных (Э. Н. Берендтс, М. Ф. Владимирский-Буданов, С. И. Иловайский, И. И. Янжул), советских (М. А. Гурвич, М. Л. Коган, Н. Н. Любимов, Е. А. Ровинский, С. Д. Цыпкин, А. О. Шварцман, Л. Н. Юровский) и современных (М. В. Карасева, А. Н. Козырин, И. В. Рукавишникова) ученых.

Особый интерес представляют диссертационные работы, которые, прежде всего, могут стать основой для критического анализа.

Практическая значимость данной темы состоит в том, что ряд положений работы может быть использован при совершенствовании бюджетного законодательства Российской Федерации, а также Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях».

Результаты исследования могут найти свое применение в практической юридической работе, в том числе в правоприменительной деятельности органов государственной власти.

Материалы работы могут быть применены в учебных целях при чтении курса «Финансовое право».

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

§ 1. Понятие драгоценных металлов и драгоценных камней

Правовое регулирование обращения драгоценных металлов и драгоценных камней в Российской Федерации осуществляется целым массивом нормативных правовых актов различного уровня. К таковому можно отнести Федеральный закон от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»², Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах»³, Федеральный закон от 2 декабря 1996 года № 395-1 «О банках и банковской деятельности»⁴, Федеральным законом от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»⁵ и иные нормативные правовые акты.

Давая определение понятий «драгоценные металлы» и «драгоценные камни», законодатель пошел по пути перечисления групп драгоценных металлов и драгоценных камней.

К драгоценным металлам в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» относятся золото, серебро, платина и металлы платиновой группы (палладий, иридий, родий, рутений и осмий), к драгоценным камням — природные алмазы, изумруды, рубины, сапфиры и александриты, а также природный жемчуг в сыром (естественном) и обработанном виде.

Для удобства анализа понятий «драгоценные металлы» и «драгоценные камни» предлагаем использовать понятие «оборот драгоценных металлов и драгоценных камней». Данный термин необходимо отличать от «обращения», который означает действия, выражающиеся в переходе права собственности и иных имущественных прав на драгоценные металлы и драгоценных камни, в том числе их использование в качестве залога⁶.

Оборот драгоценных металлов и драгоценных камней представляет собой совокупность действий по изменению из физических характеристик в процессе добычи и производства ценностей, аффинажа драгоценных металлов, очистки, рекуперации и обработки драгоценных камней и их обращения и, соответственно, трансформированию

² Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1463.

³ Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

⁴ Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3418.

⁶ Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 29 августа 2001 года № 68н «Об утверждении Инструкции о порядке учета и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней, продукции из них и ведения отчетности при их производстве, использовании и обращении» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 44. 29.10.2001.

правового статуса драгоценных металлов и драгоценных камней.оборот драгоценных металлов и драгоценных камней обнимает путь от добычи ценностей до их попадания в гражданский оборот, являясь сложным технологическим процессом.

Как было отмечено, в законодательстве перечисляются виды металлов и камней, которые признаются драгоценными. Тем не менее, для каждого из этапов оборота драгоценных металлов и драгоценных камней значимо определить основные признаки, имманентные свойства ценностей.

Для этого сгруппируем виды правоотношений, возникающие в связи с оборотом драгоценных металлов и драгоценных камней:

правоотношения, связанные с добычей драгоценных металлов и драгоценных камней (отношения по геологической разведке, добыче и обработке, производству ценностей);

правоотношения по обеспечению интересов государства и защите прав потребителей (отношения по государственному контролю, апробированию и сертификации ценностей);

правоотношения по поводу обращения драгоценных металлов и драгоценных камней.

Подобное разделение правоотношений и понятий «драгоценные металлы» и «драгоценные камни» не означает их внутренней противоречивости на каждом из этапов оборота, а призвано дополнить понятийный аппарат Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях».

Драгоценные металлы обычно извлекаются из пород, представляющих собой химические соединения различных элементов. Металлы, не вступившие в соединения с другими металлами, обычно называют «самородными». Природные куски самородного металла, имеющие значительную крупность, принято называть самородками. Как правило, специалисты предлагают считать самородками куски массой более 1 кг⁷.

Так, например, золото встречается относительно редко в виде самородков. В силу своей мягкости золото часто вступает в соединение с другими металлами. Такой природный сплав сложно назвать драгоценным металлом, поскольку не представляет собой такой ценности, как если бы это был слиток аффинированного золота.

Правильным было бы называть такие металлы полезным ископаемым, а используя терминологию Налогового кодекса Российской Федерации⁸ (далее — НК РФ), — добытым полезным ископаемым.

⁷ Золото: прошлое и настоящее. Под ред. В. И. Букато и М. Х. Лапидуса. М.: Финансы и статистика, 1998. С. 12.

⁸ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

В соответствии с п. 1 ст. 337 НК РФ им признается продукция горнодобывающей промышленности и разработки карьеров, содержащая в фактически добытом (извлеченном) из недр (отходов, потерь) минеральном сырье (породе, жидкости и иной смеси).

Под добычей драгоценных металлов понимается извлечение драгоценных металлов из коренных (рудных), россыпных и техногенных месторождений с получением концентратов и других полупродуктов, содержащих драгоценные металлы.

Отсюда следует, что такое добытое полезное ископаемое представляет собой объект горных пород с примесями, которые элиминируются в результате аффинажа драгоценных металлов.

Понимание драгоценных металлов и драгоценных камней как совокупности полезных ископаемых в недрах Российской Федерации правильно будет считать идентичным подходу законодателя при определении состава Федерального фонда резервных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней. Согласно п. 1 ст. 5 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» целью формирования такого Фонда служит регулирование объемов добычи драгоценных металлов и обеспечение в перспективе потребностей Российской Федерации в драгоценных камнях.

В соответствии с п. 2 ст. 5 упомянутого выше Федерального закона в Федеральный фонд резервных месторождений включаются отдельные разведанные месторождения драгоценных камней, состоящие на государственном учете и не переданные в пользование или изъятые из пользования.

На стадии разведки месторождений мы можем определить драгоценные металлы и драгоценные камни как часть недр, в отношении которой может быть произведена предварительная оценка и государственный учет.

По смыслу положений НК РФ при добыче из недр извлекаются не драгоценные металлы и драгоценные камни, а полезное ископаемое — извлеченная из недр горная порода — совокупность различных руд и ассоциаций минералов, — в результате обработки которой возможно выделение драгоценных металлов и драгоценных камней.

Определить понятия «драгоценные металлы» и «драгоценные камни» считаем невозможно, не обратившись к пониманию их как совокупности физико-химических характеристик. Необходимо рассмотреть эти ценности как естественнонаучную категорию.

Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в Постановлении от 18 декабря 2007 года № 64 «О некоторых вопросах, связанных с применением положений Налогового кодекса Российской Федерации о налоге на добычу полезных ископаемых,

налоговая база по которым определяется исходя из их стоимости»⁹ считает, что вывод о наличии в добытом минеральном сырье полезного ископаемого может быть сделан только в случае, когда в названном сырье содержится продукция, характеризующаяся определенными физическими свойствами (либо иными существенными природными свойствами) и (или) химическим составом.

Первой задачей экспертов при определении драгоценного металла или драгоценного камня становится выяснение, к какому виду металлических руд или минеральному виду он принадлежит.

Опытные специалисты по драгоценным металлам и геммологи свои первые предположения могут сделать исходя из общего вида и цвета металла и камня, однако, уверенность в правильности определения появляется только в результате измерения оптической или физической константы.

К таковым можно отнести: для камней — показатель преломления камня, значение двупреломления и дисперсии, цвет минерала, спектр поглощения, удельный вес¹⁰, для металлов — плотность, твердость, удельный вес лигатуры (допустимых примесей) металле¹¹.

Приведенные критерии закреплены в Постановлении Правительства Российской Федерации от 18 июня 1999 года № 643 «О порядке опробования и клеймения изделий из драгоценных металлов»¹², стандарте «ГОСТ 27973.0-88. Золото. Общие требования к методам анализа»¹³, а также подробно описаны в актах Российской пробирной палаты, например, Технических условиях ТУ 117-4.2085-96 «Бриллианты сертифицированные»¹⁴ и иных инструкциях по сертификации драгоценных металлов и драгоценных камней.

Представленные в этих документах показатели являются сугубо научными, требующими своей верификации исключительно в лабораторных условиях.

Тем не менее, необходимо признать, что определение естественнонаучных категорий «драгоценные металлы» и «драгоценные камни» как видов горного сырья, обладающих различными свойствами, выявляемыми в результате всестороннего изучения, в том числе

⁹ Вестник ВАС РФ. 2008. № 1.

¹⁰ См.: В. W. Anderson. Gem Testing. London, 1971. P. 20-83; G. F. H. Smith. Gemstones. London, 1972. P. 13-102.

¹¹ Лешков В. Г., Бельченко Е. Л., Гузман Б. В. Золото российских недр. М., 2000. С. 10-17.

¹² Собрание законодательства РФ. 1999. № 27. Ст. 3359.

¹³ Утвержден Постановлением Госстандарта СССР от 21 декабря 1988 года № 4375 // М.: ИПК Издательство стандартов. 1999.

¹⁴ Зарегистрированы в Смоленском центре стандартизации и метрологии от 21 ноября 1996 года // Режим доступа: http://www.assaygem.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=22 — Официальный сайт Федерального казенного учреждения «Российская пробирная палата при Министерстве финансов Российской Федерации» (дата обращения: 21.03.2013).

органолептического анализа образцов такого сырья существует на этапе апробирования и сертификации драгоценные металлов и сертификации драгоценных камней.

Наиболее сложной, по нашему мнению, выглядит проблема отнесения минералов к драгоценным камням. Нередко держа в руках аметист или эвклаз, гиперстен или сингалит возникает вопрос, какой из представленных камней является драгоценным, а какой — нет.

До сих пор в торговых кругах отсутствует систематизированная классификация драгоценных камней. Законодательство зарубежных государств к драгоценным камням относит различные минералы и их элементы.

В торговле и обыденной жизни можно встретить следующие обозначения того или иного камня: самоцвет, драгоценный, полудрагоценный, благородный, ювелирный, ювелирно-поделочный, поделочный, декоративный, облагороженный, природный, синтетический, выращенный, натуральный и просто цветной камень¹⁵.

Такое многообразие определений объясняется прежде всего отсутствием, в том числе на законодательном уровне генерализованного определения понятия «драгоценные камни».

И если на этапе разведки месторождений и добычи полезных ископаемых по аналогии с драгоценными металлами драгоценные камни можно представить как совокупность минерального сырья, имеющего разный правовой режим (нахождение в Федеральном фонде резервных месторождений, разведка месторождений, добытое полезное ископаемое), то на этапе сертификации драгоценных металлов за основу следует принять физико-химические характеристики сырья.

Напомним, в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» драгоценными камнями являются алмазы, изумруды, рубины, сапфиры и александриты, а также природный жемчуг в сыром (естественном) и обработанном виде. К драгоценным камням приравниваются уникальные янтарные образования в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации¹⁶.

В отечественной геолого-минералогической науке наиболее устоявшимися классификациями драгоценных камней считаются классификация академика А. Е. Ферсмана (1954 г.) и модернизированная классификация цветных камней, предложенная Е. Я. Киевленко (1976 г.). Обе они основываются на областях применения и относительной ценности минералов.

¹⁵ Цветков Ю. Г. Драгоценные камни в международной торговле. М., 2001. С. 7.

¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 5 января 1999 года № 8 «Об утверждении порядка отнесения уникальных янтарных образований к драгоценным камням» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 2. Ст. 310.

Ценность камней учитывалась при их классификации, но была далеко не единственным критерием, которым руководствовались. Прежде всего, оценке подлежали природные характеристики камня: твердость и оптические свойства.

В настоящее время при классификации драгоценных металлов акценты очевидным образом сместились в сторону их цены. Соответственно, возможно выделить две группы драгоценных камней: во-первых, алмазы и бриллианты и, во-вторых, иные камни.

Объяснением такой группировки может служить, прежде всего, стоимость алмазов и изготовленных из них бриллиантов, а также особое значение, которое придается алмазам в законодательстве государств мира. Нередко правовому регулированию добычи алмазов и операций с ними в государствах посвящены отдельные законодательные акты¹⁷.

Выделение алмазов среди остальных драгоценных камней наблюдается и в Международной стандартной торговой классификации¹⁸ и Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС¹⁹.

Алмазы могут быть классифицированы на обработанные и необработанные алмазы. К обработанным относятся бриллианты. К слову, в законодательстве Российской Федерации существует единственное определение бриллиантов как обработанных природных алмазов различной формы огранки, предназначенных для последующего использования при изготовлении ювелирных изделий — в утратившем силу Приказе Министерства финансов Российской Федерации от 16 сентября 2003 года № 84н «Об утверждении Порядка осуществления государственного контроля при ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из Российской Федерации природных алмазов и бриллиантов»²⁰.

Некоторые авторы предлагают и вовсе исключить из юридической терминологии понятие «бриллианты», поскольку, по их мнению, такая дихотомия только порождает путаницу. С одной стороны, данное замечание кажется обоснованным, ведь бриллианты в соответствии с законодательством к драгоценным камням не относятся, а представляют лишь результат механического воздействия на алмазы. С другой стороны, подобное разделение воплощает избранный нами подход на уровне видового определения драгоценных камней в зависимости от этапа оборота драгоценных камней.

¹⁷ Алмазы и право: Современная алмазно-бриллиантовая индустрия в правовом контексте. Под ред. С. С. Юрьева. М., 2009. С. 34-48.

¹⁸ Подготовлена Департаментом по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций. Режим доступа: http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_34rev4r.pdf — Официальный сайт Организации Объединенных Наций (дата обращения: 02.09.2013).

¹⁹ Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2012 года № 54 «Об утверждении единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единого таможенного тарифа Таможенного союза». [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.tsouz.ru/db/ettr/ettwto/Pages/default.aspx> — Официальный сайт Евразийского экономического сообщества (дата обращения: 02.09.2013).

²⁰ Российская газета. № 211. 21.10.2003.

Законодательство Российской Федерации также не раскрывает понятие «природные» драгоценные камни. Данный термин становится актуальным при классификации драгоценных камней по способу их происхождения. Выделяют натуральные (природные), восстановленные и синтетические драгоценные камни.

Определение понятия «природные алмазы» до недавнего времени содержалось в упомянутом приказе Минфина России. Таковыми признавались природные алмазы, как необработанные, так и частично обработанные, которые могут быть использованы для изготовления бриллиантов.

Данное определение несколько не отражает природы таких камней, источника их происхождения, а характеризует лишь степень обработанности минерала. Наиболее состоятельным в этой связи мог бы стать термин «сырой или необработанный алмаз»²¹.

Натуральные или природные драгоценные камни представляют собой извлеченные в результате обогащения добытых полезных ископаемых драгоценные камни.

Драгоценные камни могут быть восстановлены путем их рекуперации, то есть извлечения драгоценных камней их отработанных или выведенных из эксплуатации по иным причинам инструментов и других изделий технического назначения, а также из отходов, содержащих драгоценные камни. После рекуперации драгоценные камни доводятся до качества, соответствующего установленным стандартам, техническим условиям или классификатору алмазов.

Примером этому могут служить технические алмазы, применяемые в камнерезных устройствах и алмазная крошка, используемая в качестве абразива при огранке драгоценных камней.

Законодательство Российской Федерации противоречиво определяет вопрос о физическом состоянии алмазов, относимых к категории драгоценных, и лишает возможности придания множественности значений понятию «алмаз».

Из буквального толкования норм Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» к драгоценным камням относятся лишь обработанные (бриллианты) и необработанные алмазы. Что включает в понятие «необработанные алмазы», законодатель не конкретизирует.

²¹ В соответствии со ст. 2 Закона Ботсваны об обработке, пилении, расщеплении и полировке сырых и необработанных алмазов от 19 сентября 1979 года сырой или необработанный алмаз (*rough or uncut diamond*) представляет алмаз, который не подвергался никаким операциям по огранке и не был изменен другим образом и включает раздробленный алмаз, алмазную пыль, фрагмент или частично изготовленный алмаз, алмазную крошку и любой сырой или неограниченный синтетический алмаз // Режим доступа: <http://www.mines.gov.bw/PR-VOL-X-CHP-66-04%20DIAMOND%20CUTTING.pdf> — Официальный сайт Департамента шахт Республики Ботсвана (дата обращения: 02.09.2013).

Возвращаясь к дискуссии об отнесении тех или иных видов минеральных пород к драгоценным камням, необходимо отметить, что существуют различные точки зрения.

Некоторые авторы, как и в случае с драгоценными металлами, советуют руководствоваться стоимостью драгоценных камней.

Как отмечает Ю. Г. Цветков, с экономической точки зрения главной особенностью драгоценного камня является двойственный характер его потребительской стоимости — с одной стороны, это товар длительного пользования, приобретение которого не связано с жизненно необходимыми запросами человека; с другой стороны, в условиях товарно-денежных отношений в силу редкости, красоты и долговечности он может выполнять функцию сокровища²².

По мнению К. В. Бессонова, драгоценные камни являются материалами стратегического назначения, а также представляют собой высоколиквидный товар, обладающий свойствами фондовой ценности, что обуславливает высокую доходность добычи и производства этих ценностей²³.

Таким образом, признаками, служащими основанием отнесения минералов к драгоценным камням являются: высокая стоимость в единице массы; долговечность, возможная благодаря их твердости (твердость принято определять по минералогической шкале твердости — набору эталонных минералов путем царапания стекла. Даная шкала была предложена в 1811 году немецким минералогом Фридрихом Моосом²⁴ и получила название «шкала Мооса»); относительная редкость и эстетические свойства.

Тем не менее, не столь однозначным кажется решение законодателя отнести к драгоценным камням природный жемчуг в сыром (естественном) или обработанном виде и уникальные янтарные образования.

Во-первых, как уже отмечалось, стоимость данных драгоценных камней намного ниже стоимости алмазов, сапфиров и изумрудов, экономическая ценность которых не вызывает сомнений.

Во-вторых, янтарь и жемчуг не отличаются высокой твердостью. Согласно шкале Мооса твердость янтаря составляет 2,5²⁵, жемчуга — 3–4²⁶, в то время как твердость рубина установлена на отметке 9²⁷, а твердость алмаза — 10²⁸.

²² Цветков Ю. Г. Указ. соч. С. 18–21.

²³ Бессонов К. В. Нарушение правил сдачи государству драгоценных металлов и драгоценных камней (основания криминализации, состав преступления и вопросы квалификации): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2003. С. 3.

²⁴ Арсланова Х. А., Голубчина М. Н., Искандерова А. Д. и др. Геологический словарь: в 2-х томах / под ред. К. Н. Паффенгольца. М., 1978. Т. 2.

²⁵ П. Дж. Рид. Геммологический словарь. Л., 1986. С. 227.

²⁶ Там же. С. 61–62.

²⁷ Там же. С. 175.

В-третьих, Международная стандартная торговая классификация также обособляет жемчуг от драгоценных и полудрагоценных камней.

Однако надо справедливо, декоративные свойства жемчуга и янтаря ничуть не уступают эстетической ценности алмазов, рубинов и сапфиров, однако вряд ли они могут меряться с ними по степени инвестиционной ценности.

Безусловно, аргументом *pro* могут служить доводы об уникальном — органическом — характере происхождения таких «ценностей».

Как отмечает Б. Андерсон, хотя жемчуг и относится к драгоценным камням, он стоит от них особняком — ведь он рождается в живом теле моллюска²⁹.

Следующим «квазидрагоценным» камнем законодатель определил янтарь. По мнению М. И. Пеляева, янтарь отличается от всех других драгоценных камней своим растительным происхождением. Он представляет собой ископаемую смолу хвойных деревьев, которая вытекла из них около 40 млн лет назад. Смола нередко содержит в увязших в ней эоценовых насекомых³⁰.

В соответствии с законодательством к драгоценным камням относятся только уникальные янтарные образования. Таковыми они признаются исходя из критериев, установленных законодательством.

Примечательно, что янтарь, извлеченный даже из уникальных образований, не отличается высокой стоимостью. В среднем цена за 1 кг янтаря в зависимости от степени обработки колеблется от 25 000 руб. до 50 000 руб.³¹, следовательно, от 5 руб. до 10 руб. за 1 кар, что во много раз уступает цене представленных выше камней, не отнесенных законодателем к категории драгоценных.

Современные ученые называют такую классификацию устаревшей и критикуют отнесение жемчуга и янтаря к драгоценным камням. Так, В. Збойков назвал такое решение законодателя «геммологическим недоразумением»³².

Используя тот же подход, драгоценными камнями можно признать предложенный А. Е. Ферсманом гагат (чисто-черный смолистый уголь из ряда бурых углей)³³, а также

²⁸ Там же. С. 14.

²⁹ Андерсон Б. Определение драгоценных камней. М., 1983. С. 399.

³⁰ Пеляев М. И. Драгоценные камни: их свойства, местонахождения и употребление. СПб., 1888. С. 389.

³¹ По данным прейскуранта свободно-отпускаемых цен на янтарную продукцию (готовую продукцию) ГУП «Калининградский янтарный комбинат», действующего с 1 мая 2012 года [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.ambercombine.ru/customers_and_partners/price/price120501.pdf (дата обращения: 02.09.2013).

³² Збойков В. Цветные драгоценные камни в законодательстве России: политика и экономика // Рынок самоцветов. 2007. № 2. Ст. 8.

³³ Ферсман А. Е. Драгоценные и цветные камни России. Петроград, 1920. Т. 1. С. 368.

упоминаемые Б. Андерсоном панцирь черепахи, кораллы, слоновую кость и даже зубы гиппопотама³⁴.

В настоящее время правоприменители столкнулись с серьезной проблемой определения драгоценных камней из-за нагромождения устаревших актов законодательства, регулирующих отношения внутри отрасли.

Так, устанавливая перечень драгоценных камней, Федеральный закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» не раскрывает, что именно является александритом или рубином.

Лишь в последние годы устаревшие ГОСТы и технические условия, принятые в 1979 — 2000 годах и начали заменять новыми.

Еще до недавнего времени можно было встретиться с коллизиями, порождаемыми несогласованностью положений законодательства и принятых стандартов качества ценностей. Например, в Федеральном законе «О драгоценных металлах и камнях» к драгоценным камням относятся все сапфиры, которые в природе встречаются разных цветов. Однако в ТУ 9645-001-45866412-01 «Сапфиры природные обработанные (ограненные вставки)» указывалось, что сапфир имеет синий цвет (возможен фиолетовый или зеленый оттенок). Также в Федеральном законе отмечено, что драгоценным является и обработанный, и необработанный рубин. Однако технические условия были приняты только в отношении обработанных рубинов.

В настоящее время данное противоречие устранено. Гохраном России были введены в действие стандарты организации: СТО 45866412-05-2008 «Сапфиры природные обработанные (ограненные вставки). Технические условия»³⁵ и СТО 45866412-09-2008 «Сапфиры необработанные (в сырье). Технические условия»³⁶.

Драгоценность минералов по-разному определяется различными школами, сформировавшимися в рамках геммологических институтов и торговых организаций³⁷.

Так, например, обращение берилла не будет сопряжено мерами государственного контроля за обращением драгоценных металлов и драгоценных камней по причине отсутствия наименования данного минерала в перечне драгоценных камней, в то время как некоторыми авторами признается полностью тождественным изумруду³⁸. Примером такой

³⁴ Андерсон Б. Указ. соч. С. 393–397.

³⁵ Приказ Гохрана России от 22 сентября 2008 года № 76 «О введении в действие стандартов организации» // Нормативные акты по драгоценным металлам и драгоценным камням. Вып. 3. М., 2008.

³⁶ Распоряжение Гохрана России от 25 декабря 2008 года № 44-р «О введении в действие стандартов организации» // Нормативные акты по драгоценным металлам и драгоценным камням. Вып. 4. М., 2008.

³⁷ Шнигер Д. О. Критика определения понятия драгоценных камней по российскому законодательству // Журнал российского права. 2011. № 12. С. 115–116.

³⁸ См.: П. Дж. Рид. Указ. соч. С. 71; Новая иллюстрированная энциклопедия. М., 2001. Т. 6. С. 172.

двойственности может служить корунд, разновидностью которого с разной степенью концентрации физических и химических признаков, являются сапфир и рубин.

При этом родовые наименования минералов, по нашему мнению, разрешается употреблять не только на стадии разведки месторождений и добычи полезных ископаемых, но и более поздних стадиях. Корунд и берилл, как правило, извлекаются в составе так называемых минеральных ассоциаций, им необходима дальнейшая обработка, сепарирующая их от других минералов. В результате такой обработки сырье утрачивает признаки полезного ископаемого, и в отношении него представляется возможным употребить понятие «драгоценные камни». Более того, как мы уже упоминали, наименования драгоценных камней соотносятся как родовые и видовые: изумруд можно определить как более совершенную форму берилла, а рубин и сапфир — корунда.

Не стоит забывать, что драгоценные камни не являются лишь объектом инвестирования частных и публичных субъектов, но также активно используются при изготовлении ювелирных изделий. В этой связи необходимо понимать, что помимо нормативно определенных драгоценных камней материалом для ювелирных изделий служит значительная часть камней, например, из классификации Е. Я. Киевленко. Расширение перечня минералов, признаваемых драгоценными камнями, способствует гарантированию качества и ювелирных изделий и, следовательно, прав их потребителей.

Ревизия понятия «драгоценные камни» может осуществляться несколькими путями. Во-первых, путем императивного определения перечня драгоценных камней в нормативном правовом акте. Во-вторых, как отмечают некоторые авторы, рынку следует предоставить возможность саморегулирования. Это означает, что, если конкретный камень применяется в целях, в которых традиционно используются драгоценные камни, этот камень является драгоценным. Данный подход позволяет использовать механизмы спроса и предложения, что обеспечит должный уровень государственного воздействия на экономические отношения, не нарушающий свободу участников рынка³⁹.

Примечательно, что П. Дж. Рид определяет понятие «драгоценные камни» как «неточный термин, который в настоящее время не используется»⁴⁰. Вероятно, автор дал такое определение, имея в виду принятое деление минералов на драгоценные (ювелирные) камни и поделочные камни, к которым можно отнести так называемые полудрагоценные камни. Данная дефиниция была сформулирована около тридцати лет назад, тем не менее, не потеряла своей актуальности.

³⁹ Шнигер Д. О. Указ. соч. С. 120.

⁴⁰ Рид П. Дж. Указ. соч. С. 58.

При совершенствовании законодательства и, в частности актуализации перечня драгоценных камней следует руководствоваться мнением геммологов, современными научными подходами геологических и минералогических школ, чья основная задача состоит в выработке новых классификаций драгоценных камней, которые придут на смену систематизациям, предложенным еще в середине прошлого века.

§ 2. Правовые основы использования средств от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней в качестве источника финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

За долгое время становления и развития бюджетных систем государства научились изыскивать средства на покрытие разницы между объемом расходов и доходов — дефицита бюджета. Традиционно такими мерами выступают государственный кредит, приватизация имущества, управление остатками средств на счете бюджета и т. д.

Среди иных инструментов для покрытия дефицита федерального бюджета Бюджетный кодекс Российской Федерации⁴¹ предусматривает поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней. В силу п. 1 ст. 94 БК РФ такие доходы должны быть уменьшены на размер выплат на их приобретение.

В первоначальной редакции БК РФ подобная роль драгоценным металлам и драгоценным камням не отводилась. Ситуация изменилась в 2007 году после вступления в силу Федерального закона от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»⁴².

Тем не менее, несмотря на отсутствие законодательной основы использования поступлений от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней для покрытия дефицита бюджета, государства и ранее прибегало к этой мере. Об этом позволяют судить ежегодные отчеты об исполнении федеральных бюджетов. Из Приложения 6 «Источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета на 2000 год» Федерального закона от 23 апреля 2002 года № 39-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2000 год»⁴³ следует, что в 2000 году государственные запасы драгоценных металлов и драгоценных камней были реализованы на общую сумму 48 396 130,0 рублей.

Первые бюджеты Российской Федерации и отчеты об их исполнении сведениями об использовании средств от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней в качестве источника финансирования дефицита бюджета не изобиловали вплоть до 2000 года, пока законодательно не были определены формы отчета об исполнении бюджета и предприняты меры по совершенствованию бюджетной классификации.

⁴¹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁴² Собрание законодательства РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

⁴³ Собрание законодательства РФ. 2002. № 17. Ст. 1602.

В соответствии с утратившим силу Федеральным законом от 15 октября 1996 года № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации»⁴⁴ поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней на внутреннем и на внешнем рынке отражались в следующих группах функциональной классификации доходов: 000 07 01 00 00 01 0000 410 и 000 07 02 00 00 01 0000 410 соответственно.

В соответствии с новой бюджетной классификацией⁴⁵ поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней на внутреннем рынке подлежат отражению в группе функциональной классификации доходов 000 01 06 02 01 01 0000 410, на внешнем рынке — 000 01 06 02 02 01 0000 410.

В качестве главного администратора поступлений от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней на внутреннем и внешнем рынке в упомянутом Приказе определен Минфин России (код 092). Данное положение Приказа позволяет ответить на вопрос, из каких фондов драгоценных металлов и драгоценных камней финансируется дефицит федерального бюджета: из Госфонда России или всего золотого запаса Российской Федерации.

Определяя состав золотого запаса Российской Федерации в ст. 8 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» законодатель не конкретизировал, какая из его частей используется для финансирования дефицита федерального бюджета, указав лишь, что «золотой запас предназначен для осуществления финансовой политики государства».

Состав Госфонда России определен Положением о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней в Российской Федерации⁴⁶.

В соответствии с п. 3 Положения составными частями Госфонда России являются: ценности Алмазного фонда Российской Федерации; ценности золотого запаса Российской Федерации и прочие ценности Госфонда России.

Аффинированное золото в слитках составляет золотой запас России, предназначенный для осуществления финансовой политики и финансирования экстренных потребностей Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях.

⁴⁴ Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3338.

⁴⁵ Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 21 декабря 2011 года № 180н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» // Финансовая газета. № 4. 26.01.2012.

⁴⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2003 года № 127 «Об утверждении Положения о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 9. Ст. 866.

Как известно, одной из составляющих финансовой политики государства выступает политика бюджетная. Ее неотъемлемым элементом, помимо прочих, является стремление к минимизации дефицита бюджета и эффективному использованию средств, направляемых на его финансирование. В связи с этим можно признать, что использование поступлений от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней в качестве источника внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета находится в соответствии с целями существования золотого запаса Российской Федерации.

Вторая часть Госфонда России — Алмазный фонд Российской Федерации — обладает иммунитетом: он неделим и в соответствии с Положением об Алмазном фонде Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 15 ноября 1999 года № 1524⁴⁷, не подлежит отчуждению или иному обременению. Ценности Алмазного фонда Российской Федерации могут использовать исключительно в целях экспонирования и научного изучения. Очевидно, такой статус Алмазный фонд получил в связи с тем, что представляет собой собрание уникальных самородных металлов и драгоценных камней, имеющих исторические и художественное значение.

Прочие ценности Госфонда России, как следует из Положения о Госфонде, включают все остальные ценности, кроме тех, что составляют Алмазный фонд и золотой запас России. В состав прочих ценностей включены все виды драгоценных металлов и драгоценных камней, перечисленных в п. 1 Положения о Госфонде России (золото, серебро, платина, металлы платиновой группы, природные алмазы, изумруды, рубины, сапфиры, александриты, природный жемчуг), но не включенные ни в золотой запас, ни в Алмазный фонд.

Считаем, что дефицит федерального бюджета финансируется путем продажи золота из части Госфонда, составляющей золотой запас России, и иных ценностей Госфонда. Очевидно, что реализуя драгоценные металлы и драгоценные камни, Правительство Российской Федерации преследует цель не только аккумулировать средства для финансирования дефицита федерального бюджета, но и пополнить Госфонд России другими, более ликвидными ценностями, например, платиной.

Таким образом, при финансировании дефицита федерального бюджета используется часть золотого запаса в виде аффинированного золота в слитках, хранящаяся в Госфонде России, и иные ценности Госфонда России.

⁴⁷ Собрание законодательства РФ. 1999. № 47. Ст. 5683.

§ 3. Правовой статус бюджетных доходов от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней

В соответствии с п. 3 ст. 23 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» средства, полученные от реализации ценностей Госфонда России, подлежат обязательному учету в доходной части федерального бюджета.

Средства, полученные от реализации ценностей Госфонда и предназначенные для покрытия дефицита бюджета, согласно п. 3 ст. 23 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» должны отражаться в доходной части федерального бюджета, однако, доходами бюджета, по нашему мнению, они не являются. Это вытекает, как из законодательных положений, исключающих источники финансирования дефицита бюджета из состава доходов бюджета (ст. 6 БК РФ), так и теоретических финансово-правовых воззрений на природу таких средств.

Доходы представляют собой материальные средства, поступающие в бюджетную систему безвозвратно для удовлетворения потребностей публично-правовых образований⁴⁸.

Безвозвратность как из основных признаков доходов бюджета означает, что поступившие в законном порядке в собственность государства денежные средства, не подлежат возврату субъектам, предоставившим эти средства. На первый взгляд, этот тезис применим к деятельности Гохрана России. Однако очевидно и то, что государство связано необходимостью восполнения (возврата) ресурсов Госфонда России после их использования.

Данный факт наглядно иллюстрируют ежегодно принимаемые федеральные законы о федеральном бюджете, в котором определяются суммы запланированных к реализации и приобретению ценностей. Так, в 2013 году планируется продать ценности Госфонда России на 11 430 000,0 тыс. рублей, а приобрести — на 9 950 000,0 тыс. рублей.

Несомненно, реализация ценностей Госфонда России приводит к увеличению богатства государства, опосредованного в доходной части федерального бюджета, и в то же время увеличивает пассив Госфонда России. Чтобы такие средства не стали временной мерой спасения от бюджетного дефицита, органы государственной власти должны заботиться о пополнении фондов драгоценных металлов и драгоценных камней.

Средства от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней, используемые для финансирования дефицита не влекут реального прироста казны

⁴⁸ Янжул И. И. Учение о государственных доходах. Золотые страницы финансового права России. Т. 3. Под ред. А. Н. Козырина. М., 2002. С. 53; Берендтс Э. Н. Русское финансовое право. Лекции, читанные в Императорском училище правоведения. СПб., 1914. С. 180.

государства. В связи с этим представляется возможным согласиться с мнением Э. Н. Берендтса и назвать средства от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней, используемые в качестве источника внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, «ресурсами, но отнюдь не доходами»⁴⁹.

Известно, что в соответствии с положениями БК РФ поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней подлежат уменьшению на размер выплат на их приобретение. Именно сумма, освобожденная от расходов на приобретение ценностей, направляется на финансирование дефицита федерального бюджета (отражаются по статье 020000 «Государственные запасы драгоценных металлов и драгоценных камней» подгруппы 0106 «Иные источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов» группы 0100 «Источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов»).

Данное положение БК РФ, на наш взгляд, и легитимирует компенсацию государством произведенных затрат. Порядок учета таких сумм не обнародован. Скорее всего, эти средства расходуются на приобретение новых ценностей в Госфонд России.

Выплаты на приобретение ценностей в силу п. 5 ст. 6 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» и п. 20 Положения о Госфонде России подлежат обязательному учету в расходной части федерального бюджета.

Тем не менее, ни эти средства, ни поступления от реализации ценностей вопреки требованиям Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» отражения в расходной и доходной частях соответственно не имеют. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» это подтверждает: данные операции отражены в Приложении 5 «Перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета», а не в Приложении 4 «Перечень главных администраторов доходов федерального бюджета» и Приложении 6 «Ведомственная структура расходов федерального бюджета на 2012 год».

Применимой нормой в данном случае являются положения БК РФ, являющегося *lex specialis* при регулировании бюджетных отношений (Федеральный закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» вообще не относится к актам бюджетного законодательства, к тому же он был принят раньше принятия соответствующих норм БК РФ)⁵⁰.

⁴⁹ Берендтс Э. Н. Указ. соч. С. 180.

⁵⁰ Козырин А. Н. Приватизация в Российской Федерации: правовые основы и бюджетное измерение / Публичные финансы и финансовое право: сборник научных трудов к 10-летию кафедры финансового права Высшей школы экономики / под. ред. А. Н. Козырина. М.: НИУ ВШЭ, 2012. С. 97.

Не менее важным элементом финансово-правового регулирования обращения драгоценных металлов и драгоценных камней в соответствии с п. 1 ст. 8 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» является использование средств от реализации ценностей Госфонда России для удовлетворения экстренных потребностей Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях.

Чрезвычайной ситуацией в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁵¹ признается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Такие расходы не носят планового характера и, следовательно, не отражаются в федеральном законе о федеральном бюджете. Федеральный закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» вводит необходимое для использования таких средств условие — экстренность потребности.

Это подтверждает и лексическое значение прилагательного «экстренный»: срочный; чрезвычайный, непредвиденный⁵².

Обобщив известные данные, отметим, что потребности Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях могут быть удовлетворены за счет: а) бюджетных ассигнований Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее — МЧС России); б) средств Резервного фонда Правительства Российской Федерации (ст. 81 БК РФ); в) средств Резервного фонда Президента Российской Федерации (ст. 82 БК РФ).

Указание Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» на экстренность потребности Российской Федерации, ее чрезвычайность и спешность дает возможность предположить, что поступления от реализации ценностей Госфонда России направляются на финансирование мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций в случае недостаточности средств из вышеуказанных источников.

В нормативных актах, регламентирующих правовой статус Госфонда России, не установлено, какой порядок отпуска ценностей — общий, предусмотренный Положением о Госфонде России, или специальный, обычно используемый в экстренных случаях в целях оптимизации затрат и времени на принятие соответствующих мер (такого порядка в

⁵¹ Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

⁵² *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1998. С. 908.

настоящее время не существует) — применяется при финансировании экстренных потребностей Российской Федерации.

Несмотря на исключительность ситуаций, при которых средства от реализации ценностей Госфонда России направляются на финансирование ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, доходы не могут сразу поступать главному распорядителю расходов без нарушения принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, закрепленного в ст. 35 БК РФ.

Отметим, данное противоречие имеет законодательную основу: в п. 1 ст. 8 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» законодатель установил конкретную цель использования средств от реализации ценностей Госфонда России — удовлетворение экстренных потребностей Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях. Несмотря на то, что расход не детализирован, а представлена группа расходов, однозначно определен источник финансирования этих потребностей.

С одной стороны, решение этой проблемы может состоять в дополнении перечня случаев отступления от принципа общего (совокупного) покрытия расходов, которые в соответствии со ст. 35 БК РФ должны быть санкционированы в федеральном законе о федеральном бюджете. С другой стороны, подобное положение вряд ли способствует повышению дисциплины публичных финансов: при отсутствии критериев чрезвычайности, последствия любых, даже самых незначительных техногенных или природных аварий могут быть финансированы за счет средств от реализации ценностей Госфонда России. При управлении ценностями Госфонда России средства от их реализации могут перейти в разряд ординарных доходов федерального бюджета, а значение Госфонда России как «страховки» от экономической нестабильности будет девальвировано.

Нормы Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» и Положения о Госфонде России были восприняты законодательными и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации и, в частности, среди многочисленных целей существования региональных фондов ценностей выделяется финансирование экстренных потребностей субъекта Российской Федерации. Подобные нормы содержатся, например, в ст. 1 Закона Республики Тыва от 22 октября 1993 года № 564 «О регулировании добычи, производства, использования драгоценных металлов и драгоценных

камней»⁵³, п. 1.6. Положения о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Республики Саха (Якутия)⁵⁴.

Согласно положениям указанных актов экстренные потребности, в отличие от федерального законодательства, не должны непременно сопровождаться наличием чрезвычайной ситуации, поэтому потребность может быть продиктована иными причинами, например, экономическими трудностями. Тем не менее, критериев экстренности потребностей, очередности расходования средств, в плановом и неплановом порядке направляемых на их финансирование, не предусмотрено.

Так, к экстренной потребности формально можно отнести и ситуацию превышения расходов бюджета над доходами — возникновения дефицита бюджета субъекта Российской Федерации. Однако правовых оснований для использования ценностей фондов драгоценных металлов и драгоценных камней в качестве источников финансирования дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации не установлено. Тем не менее, анализ положений вышеприведенных норм говорит о том, что фактически органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют такую возможность по причине неясности положений нормативных правовых актов.

⁵³ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

⁵⁴ Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 26 марта 2009 года № 124 «Об утверждении Положения о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней в Республике Саха (Якутия)» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результатом проведенного исследования правового регулирования обращения драгоценных металлов и драгоценных камней в Российской Федерации, стали следующие выводы.

Понятийный аппарат, применяемый в сфере регулирования вопросов обращения драгоценных металлов и драгоценных камней неразнообразен. Так, в законодательстве лишь перечисляются металлы и минералы, которые относятся к драгоценным металлам и драгоценным камням соответственно.

В научной литературе, за исключением технической, повествующей о физико-химических свойствах ценностей, драгоценные металлы и драгоценные камни так же определяются путем перечисления видов металлов и минералов. Однако данные перечни максимально подробны, в них включены десятки видов драгоценных металлов и драгоценных камней.

На основе анализа действующего законодательства, автор пришел к выводу, что дать однозначное определение терминов «драгоценные металлы» и «драгоценные камни» не представляется возможным: для каждой из стадий оборота драгоценных металлов и драгоценных камней данные понятия в обобщенном виде могут включать в себя различные свойства. В связи с этим единственно возможным определением ценностей представляется их перечисление в законе.

На основе международной и зарубежной практики вынуждены признать, что Федеральный закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» значительно ограничивает перечень драгоценных металлов и драгоценных камней.

Средства от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней представляют собой доходы бюджета Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» такие средства направляются на удовлетворение экстренных потребностей России при чрезвычайных ситуациях. По нашему мнению, законодателю предстоит выработать критерии экстренности потребностей и определить очередность финансирования мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций из различных источников, предусмотренных законодательством. Это обезопасит Госфонд России от нецелесообразного расходования его ценностей и случаев, когда средства от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней в условиях отсутствия критериев

чрезвычайности ситуации могут быть направлены на финансирование ликвидации последствий любых природных и техногенных аварий.

Помимо пополнения запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, правовое регулирование обращения ценностей должно быть ориентировано на их защиту, воспрепятствование их бездумному использованию и продаже.

Расходование ценностей Госфонда России, по нашему мнению, должно быть мерой исключительной, направленной на решение проблем в национальной экономике.

Одним из ключевых бюджетно-правовых аспектов правового регулирования обращения драгоценных металлов и драгоценных камней служит использование поступлений от их реализации в качестве источника внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета. Анализ положений Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», определяющих состав Госфонда России, показывает, что в целях финансирования дефицита федерального бюджета подлежат отпуску ценности золотого запаса Российской Федерации и прочих ценностей Госфонда России.

Наконец, считаем полезным рассмотреть возможность использования поступлений от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней в качестве иных источников внутреннего финансирования дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации. Указанная мера послужит дополнительной гарантией самостоятельности бюджетов субъектов Российской Федерации, учитывая, что действующие в регионах нормативные правовые акты фактически позволяют осуществлять подобные операции с ценностями региональных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней.

Данная инициатива отвечает проводимой в настоящее время работе по децентрализации бюджетных полномочий⁵⁵. Она позволит повысить эффективность действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по достижению сбалансированности региональных бюджетов. Предлагаемое изменение полностью отвечает принципу самостоятельности бюджетов: в соответствии с федеральным законодательством и актами субъектов Российской Федерации региональные фонды драгоценных металлов и драгоценных камней формируются за счет собственных средств и принадлежат субъектам Российской Федерации.

⁵⁵ Основные направления бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Бюджетное послание Президента Российской Федерации от 29 июня 2011 года // Парламентская газета. № 32. 01-07.07.2011.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Правовые акты

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.
3. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
4. Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 41. Ст. 8220-8235.
5. Закон Российской Федерации от 26 сентября 1992 года №3537-1 «О денежной системе Российской Федерации» // Российская газета. № 230. 21.10.1992.
6. Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.
7. Федеральный закон от 15 октября 1996 года № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3338.
8. Федеральный закон от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1463.
9. Федеральный закон от 23 апреля 2002 года № 39-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2000 год» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 17. Ст. 1602.
10. Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.
11. Федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.
12. Федеральный закон от 13 декабря 2010 года № 357 «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» // Российская газета. № 286. 17.12.2010; № 287. 20.12.2010; № 291. 24.12.2010.

13. Федеральный закон от 2 октября 2012 года № 151-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2011 год» Собрание законодательства РФ. 2012. № 41. Ст. 5516 (Закон, прил. 1, 2, 3, 6, 7, 8).

14. Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1993 года № 849 «Об усилении государственного контроля за отпуском и реализацией драгоценных металлов и драгоценных камней» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 23. Ст. 2109.

15. Указ Президента Российской Федерации от 15 ноября 1999 года № 1524 «Об утверждении Положения об Алмазном фонде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 47. Ст. 5683.

16. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 1993 года № 1304 «Вопросы Комитета Российской Федерации по драгоценным металлам и драгоценным камням» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51. Ст. 5006.

17. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 25 марта 1998 года № 45 «Об утверждении форм примерных договоров об отпуске ценностей из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации» Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 января 1999 года № 8 «Об утверждении порядка отнесения уникальных янтарных образований к драгоценным камням» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 2. Ст. 310.

19. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июня 1999 года № 643 «О порядке опробования и клеймения изделий из драгоценных металлов» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 27. Ст. 3359.

20. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2003 года № 127 «Об утверждении Положения о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 9. Ст. 866.

21. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 29 августа 2001 года № 68н «Об утверждении Инструкции о порядке учета и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней, продукции из них и ведения отчетности при их производстве, использовании и обращении» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 44. 29.10.2001.

22. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 18 апреля 2003 года № 35н «О порядке проведения аукционов с целью реализации на внутреннем рынке из Госфонда России изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней (или с их

содержанием), а также самородков драгоценных металлов» // Российская газета. № 99. 27.05.2003.

23. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 18 апреля 2003 года № 36н «О порядке представления заявок на приобретение аффинированных драгоценных металлов из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации» // Российская газета. № 99. 27.05.2003.

24. Стандарт «ГОСТ 27973.0-88. Золото. Общие требования к методам анализа» // Утвержден Постановлением Госстандарта СССР от 21 декабря 1988 года № 4375 // М.: ИПК Издательство стандартов. 1999.

25. Закон Республики Тыва от 22 октября 1993 года № 564 «О регулировании добычи, производства, использования драгоценных металлов и драгоценных камней» // Доступ из СПС «Гарант» (документ утратил силу).

26. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 26 марта 2009 года № 124 «Об утверждении Положения о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней в Республике Саха (Якутия)» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

27. Закон Ботсваны об обработке, пилении, расщеплении и полировке сырых и необработанных алмазов от 19 сентября 1979 года. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.mines.gov.bw/PR-VOL-X-CHP-66-04%20DIAMOND%20CUTTING.pdf> — Официальный сайт Департамента шахт Республики Ботсвана (дата обращения: 21.03.2013).

28. Закон Намибии от 30 сентября 1999 года № 13 // Режим доступа: http://www.mme.gov.na/pdf/diamond_act_of_1999.pdf — Официальный сайт Министерства шахт и энергетики Республики Намибия.

Научная литература

47. Алмазы и право: Современная алмазно-бриллиантовая индустрия в правовом контексте / под ред. С. С. Юрьева. М., 2009.

48. Андерсон Б. Определение драгоценных камней. М., 1983.

49. Аникин А. В. Золото: международный экономический аспект. М., 1988.

50. Арсланова Х. А., Голубчина М. Н., Искандерова А. Д. и др. Геологический словарь: в 2-х томах / под ред. К. Н. Паффенгольца. М., 1978.

51. Базилевич К. В. Денежная реформа Алексея Михайловича (1654-1663). М., 1935. С. 209.

52. Берендтс Э. Н. Русское финансовое право. Лекции, читанные в Императорском училище правоведения. СПб., 1914.
53. Гурьев А. Н. Денежное обращение в России в XIX столетии: исторический очерк. СПб., 1903.
54. Десятовский М. П. О ценностях в Древней Руси. СПб., 1854.
55. Еремин С. Г. Договор в финансовом праве: Монография. М., 2008.
56. Золото: прошлое и настоящее / под ред. В. И. Букато и М. Х. Лапидуса. М., 1998.
57. Исторический опыт о древних русских монетах и кожаных деньгах, начиная со введения оных в Россию до нынешних времен. М., 1831.
58. Карамзин Н. М. История государства Российского. Т. 1. Петроград, 1915;
59. Киевленко Е. Я., Сенкевич Н. Н., Гаврилов А. П. Геология месторождений драгоценных камней. М., 1982.
60. Козырин А. Н. Приватизация в Российской Федерации: правовые основы и бюджетное измерение / Публичные финансы и финансовое право: сборник научных трудов к 10-летию кафедры финансового права Высшей школы экономики / под. ред. А. Н. Козырина. М.: НИУ ВШЭ, 2012. С. 97.
61. Лебедев Н. А. О деньгах, обращавшихся в России с 862 по 1663 год. СПб., 1876.
62. Лешков В. Г., Бельченко Е. Л., Гузман Б. В. Золото российских недр. М., 2000.
63. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. М., 1955. Т. 23.
64. Прокопович С.Н. Война и народное хозяйство. М., 1917.
65. Пыляев М. И. Драгоценные камни: их свойства, местонахождения и употребление. СПб., 1888.
66. Рид П. Дж. Геммологический словарь. Л., 1986.
67. Романов Б. А. Деньги и денежное обращение. История культуры Древней Руси. Домонгольский период. М., 1948.
68. Рукавишникова И. В. Метод финансового права: Монография. М., 2004.
69. Спасский И. Г. Русская монетная система. Л., 1970.
70. Ферсман А. Е. Драгоценные и цветные камни России. Петроград, 1920. Т. 1.
71. Цветков Ю. Г. Драгоценные камни в международной торговле. М., 2001.
72. Щапов Я. Н. Государство и церковь в Древней Руси X-XII веков. М., 1989.
73. Янжул И. И. Учение о государственных доходах. Золотые страницы финансового права России. Т. 3 / под ред. А. Н. Козырина. М., 2002.
74. Anderson B. W. Gem Testing. London, 1971.
75. Smith G. F. H. Gemstones. London, 1972.

Периодические издания

77. Збойков В. Цветные драгоценные камни в законодательстве России: политика и экономика // Рынок самоцветов. 2007. № 2. Ст. 8.

78. Колесник М. А. Правила исчисления НДС при добыче драгоценных металлов // Российский налоговый курьер. 2006. № 13-14.

79. Шнигер Д. О. Критика определения понятия драгоценных камней по российскому законодательству // Журнал российского права. 2011. № 12. С. 112-122.

Диссертации и авторефераты

80. Бугорский А. М. Развитие рынка драгоценных металлов в Российской Федерации: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2003.

81. Бессонов К. В. Нарушение правил сдачи государству драгоценных металлов и драгоценных камней (основания криминализации, состав преступления и вопросы квалификации): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2003.

82. Гриценко Г. А. Оборот драгоценных металлов в системе мер эмиссионной политики органов кредитно-денежного регулирования: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2005.