

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»

Финансовое право

Учебное пособие

Москва
2018

ББК 67.402

Ф59

Финансовое право : учебное пособие. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. – 292 с. – ISBN 978-5-9694-0462-5.

Учебное пособие освещает основные темы по курсу «Финансовое право». В нем рассмотрены вопросы, касающиеся финансовой деятельности государства и муниципальных образований, правового регулирования финансового контроля, основ бюджетного, банковского и налогового права, страхования, валютного регулирования и контроля и другое.

Пособие может быть использовано в качестве систематизирующего учебного пособия при подготовке к экзаменам и зачетам по учебным дисциплинам «Финансовое право».

Предназначено для практических работников правоохранительных и финансовых органов, адъюнктов, преподавателей, курсантов и слушателей учебных заведений системы МВД России.

Авторский коллектив:

Шурухнова Д. Н., канд. юрид. наук, доцент – гл. 1 (в соавторстве с Т. А. Лахтиной), гл. 4, гл. 5 (в соавторстве с Л. С. Комовкиной).

Бондарь Е. О., канд. юрид. наук, доцент – гл. 7, гл. 8.

Камасова А. Г. – гл. 3, гл. 9.

Комовкина Л. С., канд. юрид. наук – гл. 5 (в соавторстве с Д. Н. Шурухновой), гл. 13.

Курбатова О. В., канд. эконом. наук, доцент – гл. 6.

Лахтина Т. А., канд. юрид. наук – гл. 1 (в соавторстве с Д. Н. Шурухновой), гл. 11, гл. 12.

Фадеева И. В., канд. юрид. наук – гл. 2, гл. 10.

ББК 67.402

Рецензенты: начальник кафедры административной деятельности органов внутренних дел Воронежского института МВД России кандидат юридических наук **К. Д. Рыдченко**; старший научный сотрудник НИЦ № 4 ФГКУ «ВНИИ МВД России» кандидат юридических наук **Н. Г. Киселёва**.

ISBN 978-5-9694-0462-5

© Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018

© Шурухнова Д. Н., 2018

© Бондарь Е. О., 2018

© Камасова А. Г., 2018

© Комовкина Л. С., 2018

© Курбатова О. В., 2018

© Лахтина Т. А., 2018

© Фадеева И. В., 2018

Оглавление

Глава 1.	Финансовое право: предмет, метод, источники, система.....	4
Глава 2.	Нормы финансового права и финансовые правоотношения	18
Глава 3.	Правовые основы государственного управления финансами и финансового контроля.....	36
Глава 4.	Бюджетное право	73
Глава 5.	Бюджетный процесс	95
Глава 6.	Внебюджетные фонды.....	123
Глава 7.	Правовое регулирование государственных доходов и расходов.....	138
Глава 8.	Налоговое право	154
Глава 9.	Правовые основы государственного кредита	187
Глава 10.	Правовые основы государственного страхования ..	199
Глава 11.	Финансово-правовое регулирование банковской деятельности	228
Глава 12.	Правовые основы денежного обращения и расчетов.....	242
Глава 13.	Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля	259
	Библиографический список	281

Г л а в а 1. ФИНАНСОВОЕ ПРАВО: ПРЕДМЕТ, МЕТОД, ИСТОЧНИКИ, СИСТЕМА

1. Понятие, предмет и метод финансового права.
2. Принципы финансового права.
3. Система и источники финансового права.

1. Понятие, предмет и метод финансового права

С момента перехода России к рыночной экономике финансовое право приобретает все возрастающую актуальность и динамично развивается. Активно формируется правовая основа финансовой деятельности. Приняты кодифицированные акты, регламентирующие бюджетные и налоговые отношения, большое количество законодательных актов, регулирующих иные виды правовых отношений в сфере финансов.

Государство не может существовать без средств, необходимых для реализации его задач и функций. Задача финансового права – обеспечить с правовой точки зрения эффективное функционирование финансовой системы в соответствии с задачами общества и государства в целом. С помощью норм финансового права реализуется бюджетная, налоговая, денежно-кредитная, валютная политика государства.

Финансовое право как отрасль российского права сформировалось еще в XIX веке (хотя круг общественных отношений, регулируемых им в разные периоды российской истории, был различным). В основе понятия финансового права лежит так часто употребляемая нами в повседневной жизни категория «финансы». Однако, употребляя данное слово, далеко не все имеют в виду то, что подразумевает под финансами экономическая наука, а «финансы» – категория экономическая.

Таким образом, прежде чем начать изучение финансового права, необходимо рассмотреть содержание таких понятий, как «финансы», «финансовая система», «финансовая деятельность». Не понимая их содержания, очень сложно уяснить, что, е. предмет правового регулирования финансового права. Этим данная отрасль права отличается от других отраслей.

Итак, рассмотрим содержание категории «финансы». Финансы часто ассоциируются в нашем сознании с деньгами. Однако эти понятия не тождественны. Деньги и финансы выполняют различные

функции. Деньги есть мера стоимости, средство обращения и платежа. Финансам же свойственны, в первую очередь, распределительная функция и функция контроля. Являясь по своей природе денежными отношениями, они не охватывают всю сферу этих отношений, а только ту область, где образуются фонды денежных средств. При этом на финансы мы можем взглянуть с экономической и материальной точек зрения и рассмотреть их в узком и широком смысле. Как экономическая категория «финансы» в широком смысле представляют собой совокупность экономических отношений, складывающихся по поводу образования, распределения и использования фондов денежных средств. В узком смысле рассматриваемая категория употребляется для обозначения отношений, складывающихся по поводу образования, распределения и использования денежных средств государства и муниципальных образований. Собственно, деятельность по образованию, распределению и использованию денежных фондов, необходимых для реализации задач и функций государства и местного самоуправления, называется финансовой деятельностью. С материальной точки зрения финансы представляют собой фонды денежных средств, совокупность которых в своей взаимосвязи образует финансовую систему государства (см. рис. 1). Для успешного функционирования финансовой системы необходима эффективная реализация как регулирующей, так и контрольной функции финансов. Грамотно распределяя и используя финансовые ресурсы, осуществляя контроль за их использованием уполномоченными субъектами, государство стремится обеспечить необходимый для выполнения своих задач уровень доходов, укрепить национальную валюту, улучшить инвестиционный климат страны, стимулировать производственную деятельность и т. д.

Выделение категории «финансы» в узком смысле обусловлено необходимостью определения круга общественных отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований и образующих предмет правового регулирования отрасли финансового права. Урегулирование данных общественных отношений предполагает определение прав и обязанностей субъектов регулируемых отношений, установление ответственности за нарушение норм права в рассматриваемой сфере.

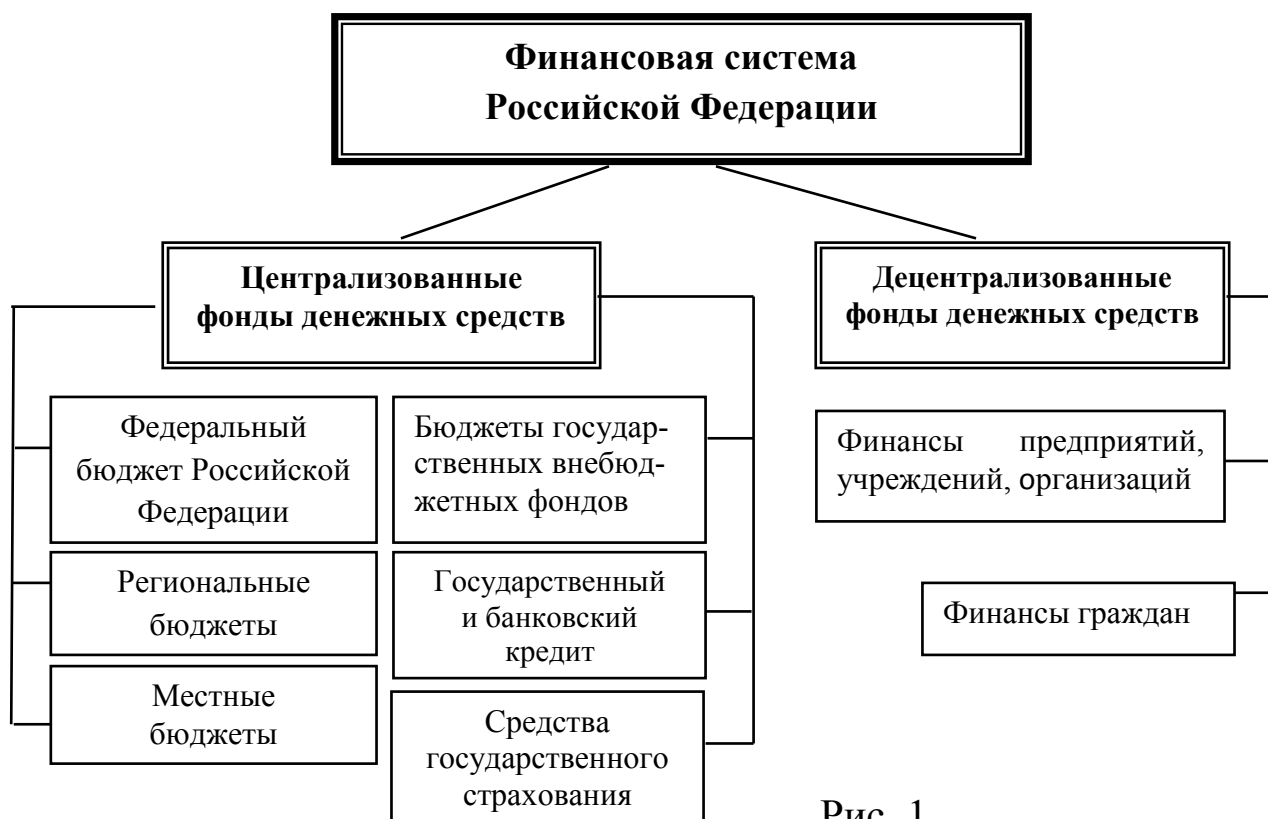


Рис. 1.

Однако не все отношения, возникающие в связи с осуществлением финансовой деятельности государства и муниципальных органов, относятся к финансово-правовым.

Так, финансово-правовые отношения возникают между следующими органами:

1) законодательными органами федерального и регионального уровней, а также представительными органами местного самоуправления по поводу разграничения компетенции в области формирования и распределения бюджетных средств, установления налогов и сборов, осуществления государственных и муниципальных заимствований и пр.;

2) органами государственной власти всех уровней, не зависимо от их компетенции в финансовой сфере, в том числе по причине бюджетного финансирования государственного аппарата, а также в связи с исполнением отдельными государственными органами функций администраторов доходов бюджета;

3) финансовыми органами и другими лицами (организациями, учреждениями, физическими лицами) в связи с исполнением финансовых обязательств перед государством;

4) внутри системы финансовых органов.

Для четкого отграничения данных отношений от иных видов правоотношений необходимо сформулировать предмет и само понятие финансового права, а также определить метод правового регулирова-

ния финансового права. При наличии, как минимум, специфических предмета и метода правового регулирования можно говорить о финансовом праве как о самостоятельной отрасли права.

Итак, финансовое право – отрасль права, регулирующая общественные отношения по образованию, распределению и использованию публичных фондов денежных средств для реализации задач и функций государства и муниципальных образований. В свою очередь, предмет финансового права образуют вышеуказанные общественные отношения. Характерной чертой всех финансово-правовых отношений является то, что они связаны с финансовыми ресурсами. Данные отношения весьма разнообразны исходя из специфики финансовой системы и широкого круга участников.

Метод финансово-правового регулирования представляет собой совокупность приемов и способов воздействия на общественные отношения и имеет определенную специфику. Для финансового права как для публичной отрасли права характерно преобладание властных начал при воздействии на общественные отношения с целью их правового урегулирования. Особенности финансово-правового метода проявляются, во-первых, в круге субъектов, реализующих государственно-властное воздействие. Этими субъектами являются финансовые органы, наделенные соответствующими полномочиями. Кроме того, часто между государственным органом и адресатом властного предписания нет прямого подчинения. Третья особенность метода финансового права проявляется в его направленности на упорядочение использования финансовых ресурсов государства.

В качестве субъектов финансовых правоотношений выступают государство и субъекты Федерации, муниципальные образования в лице своих органов, осуществляющие финансовую деятельность, организации различных форм собственности, физические лица. При этом государственно-властный субъект выступает в качестве обязательного участника этих отношений.

Круг органов, наделенных властными полномочиями в области осуществления финансовой деятельности, весьма широк.

Здесь мы можем выделить органы общей компетенции, реализующие управленческие функции в области финансов наряду с другими задачами и функциями. Такими полномочиями наделены Федеральное Собрание Российской Федерации, представительные органы субъектов Федерации и местного самоуправления, Правительство Российской Федерации, Правительства субъектов Федерации и соответствующие органы местного самоуправления, Президент Россий-

ской Федерации, высшие должностные лица субъектов Федерации. А также органы специальной компетенции, для которых осуществление функции по управлению в финансовой сфере является основной. К ним относятся Министерство финансов Российской Федерации, а также находящиеся в его ведении федеральные службы (Федеральная налоговая служба, Федеральное казначейство, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка), Счетная палата Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Федеральная служба по финансовому мониторингу, органы управления государственных внебюджетных фондов.

Предметом финансового права как науки является система знаний о финансовом праве и управлении государственными финансами. Эта наука представляет собой систему специфических знаний о финансовом праве, имеющую достаточную степень *единства, систематизации и обобщения*.

Выделяются три составные части этих знаний:

Во-первых, эти знания воплощаются в форме финансово-правовых категорий (понятий). Финансовое право как наука характеризуется тем, что ее содержание – это система связанных и скоординированных основных категорий и понятий: «государственные финансы», «финансовая деятельность государства», «финансовые акты», «финансовые нормы», «бюджет», «налоговая система», «банковская система». Все другие категории и понятийные ряды представляют собой конкретизацию и развертывания основных категорий.

Во-вторых, эти знания воплощаются в форме исследований о финансово-правовых нормах и их институтах – бюджетном, налоговом, банковском праве. При этом финансово-правовые нормы изучаются как явления одного порядка, составляющие самостоятельную отрасль в праве, имеющие свою область правового регулирования в ее непрерывном развитии и совершенствовании. На базе такого изучения выявляются и разрабатываются теоретические проблемы, связанные с применением норм финансового права в практической деятельности финансовых и кредитных работников, налоговых инспекторов.

В-третьих, эти знания воплощаются в форме «опытного знания» (по определению И. Канта). Финансовое право как наука изучает свой предмет не догматически, а в тесной связи с жизнью, правоприменительной деятельностью финансовых органов: обобщается, анализируется опыт развития финансового права в цивилизованных странах Европы и Америки, и все приемлемое заимствуется для использования в нашей стране.

2. Принципы финансового права

Все отрасли российского права опираются на принципы, составляющие их законодательные и организационные основы, подчеркивающие их характерные особенности. Часть этих принципов универсальны и относятся ко всем отраслям права, другие же указывают на специфические свойства той или иной деятельности. Финансовое право, регулируя общественные отношения, возникающие при образовании, распределении и использовании денежных фондов, также основывается на ряде принципов. Их основное содержание определяется Конституцией Российской Федерации, как ее общими положениями, так и специально относящимися к финансовой деятельности государства, конкретизированными в нормах финансового права. К принципам финансового права относятся:

1. Принцип законности, означающий необходимость строгого соблюдения требований финансово-правовых норм всеми участниками отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности. Он распространяется на государственные органы власти, органы местного самоуправления, предприятия, организации, учреждения, должностных лиц и граждан. Этот принцип вытекает из ст. 1 Конституции Российской Федерации, провозгласившей Российскую Федерацию правовым государством. Он закреплен и в других статьях Конституции Российской Федерации (ст. 2, 15, 57 и др.). За нарушения норм финансового права применяются соответствующие меры ответственности.

2. Принцип гласности. Основы его установлены нормами Конституции Российской Федерации, требующими официального опубликования законов, что непосредственно относится и к законам, регулирующим финансовую деятельность. Любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ст. 15). Принцип гласности получил закрепление и в специальном, финансовом законодательстве. Так, в Бюджетном кодексе Российской Федерации прямо говорится о гласности как принципе бюджетной системы (ст. 28), об обязательном опубликовании утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении (ст. 36). Налоговый кодекс Российской Федерации соответственно этому принципу предусматривает вступление актов законодательства в силу не ранее, чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования (ст. 5).

3. *Принцип федерализма* предполагает направленность финансово-правового регулирования на сочетание общефедеративных интересов с интересами субъектов Федерации, на обеспечение необходимыми финансовыми ресурсами как выполнение функций, имеющих значение для Федерации в целом, так и для жизнедеятельности и самостоятельности (в рамках Конституции Российской Федерации) субъектов Федерации.

Федеральные государственные органы и государственные органы власти субъектов Федерации осуществляют функции финансовой деятельности¹ в соответствии с установленным Конституцией Российской Федерации разграничением предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. Так, в ведении Российской Федерации находятся: установление основ федеральной финансовой политики, финансовое, валютное и кредитное регулирование, федеральные экономические службы, включая федеральные банки, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития (ст. 71). К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесено установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации (п. «и» ч. 1 ст. 72). Вне этих пределов субъекты Российской Федерации обладают в области финансов всей полнотой государственной власти (ст. 73, ч. 4 ст. 76).

4. *Принцип равноправия субъектов Федерации* в области финансовой деятельности определяется ст. 5 Конституции Российской Федерации. На каждого из субъектов Федерации в равной мере распространяется федеральное финансовое законодательство. Вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения каждый из субъектов Федерации осуществляет собственное правовое регулирование финансовых отношений и самостоятельную финансовую деятельность, утверждает бюджет, устанавливает налоги и т. д.

5. *Принцип самостоятельности финансовой деятельности органов местного самоуправления* гарантирован Конституцией Российской Федерации (ст. 12, 130–133). Эти органы руководствуются в своей деятельности законодательством Российской Федерации и соответствующего субъекта Федерации. Они самостоятельно утверждают и испол-

¹ Бондарь Е. О. Административно-правовая организация управления в области финансовой деятельности и кредитования // Административная юстиция и административная юрисдикция: вопросы теории и практики Материалы VII Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова, 2015. С. 184–188.

няют местный бюджет, образуют и используют внебюджетные целевые фонды, устанавливают местные налоги и сборы в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъекта Федерации.

6. *Принцип разделения законодательной (представительной) и исполнительной властей* позволяет распределить функции в области финансовой деятельности между этими формами власти. Конституция Российской Федерации, исходя из этого принципа, определяет полномочия законодательных (представительных) и исполнительных органов власти. Так, Государственная Дума принимает, в частности, законы по вопросам федерального бюджета, налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного регулирования, денежной эмиссии (ст. 105, 106). К полномочиям Правительства относятся разработка проекта федерального бюджета и обеспечение его исполнения, обеспечение проведения единой финансовой, кредитной и денежной политики (ст. 114). Аналогично распределение функций на других уровнях органов законодательной (представительной) и исполнительной властей.

7. *Принцип участия граждан РФ в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления* вытекает из положения Конституции Российской Федерации (ст. 32) о праве граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Это конституционное положение имеет прямое отношение к финансовой деятельности как составной части управления делами государства.

8. *Принцип приоритета публичных интересов* при осуществлении финансовой деятельности государства и муниципальных образований означает государственное регулирование экономики, исходя из общезначимых задач общества. К таким общезначимым задачам можно отнести обеспечение обороноспособности страны, внутренней и внешней безопасности, в том числе борьбу с терроризмом и незаконным оборотом наркотиков.

Вместе с тем, рассмотренный принцип финансового права не противоречит частным интересам личности; напротив, последовательная реализация его отражается на них. Особенно это подтверждается следующим принципом.

9. *Принцип социальной направленности финансово-правового регулирования*, что вытекает из положений Конституции Российской Федерации, характеризующих Российскую Федерацию как социальное государство, призванное обеспечить достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7).

Согласно этой политике, предусмотрена охрана труда и здоровья людей, установление гарантированного минимума оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты. Для реализации всех этих мер в распоряжение государства требуется сосредоточение необходимых финансовых ресурсов и распределение их на соответствующие цели, т. е. финансовая деятельность определенной целенаправленности. Это положение Конституции Российской Федерации должно учитываться при формировании и исполнении бюджетов всех уровней, внебюджетных государственных и муниципальных денежных фондов, в финансово-правовых нормах, регулирующих эти процессы, в финансовой политике государства. Кризисные явления в экономике страны не позволяют реализовывать данный принцип в необходимой мере.

10. Принцип единства финансовой политики и денежной системы. Согласно финансово-правовым нормам, самостоятельность субъектов Федерации не должна выходить за рамки основ федеральной финансовой политики, а также установленных совместно общих принципов налогообложения и сборов. Система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов, а также перечень налогов, взимаемых в стране, устанавливаются федеральным законодательством. В нем же закреплено единство бюджетной системы, единый порядок финансирования бюджетных расходов и т. д.

Единство финансовой политики является необходимым условием гарантированного Конституцией Российской Федерации единства экономического пространства в Российской Федерации, свободного перемещения финансовых средств (ст. 8).

Единство финансовой политики требует единой денежной системы в стране. Согласно Конституции Российской Федерации денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются (ст. 75).

11. Принцип плановости выражается в том, что деятельность государства и муниципальных образований по формированию, распределению и использованию финансовых ресурсов осуществляется на основе финансовых планов, разрабатываемых в соответствии с государственными и местными планами и программами, а также планами предприятий, организаций и учреждений. О некоторых

формах финансового планирования говорится в Конституции Российской Федерации. К ним относятся разработка и утверждение бюджетов разных уровней, внебюджетных фондов (ст. 71, 114, 132).

Конечно, в настоящее время финансовое планирование отличается от существовавшей ранее административно-командной системы управления экономикой. При этом планирование финансов не только не противоречит принципам рыночных отношений, но и является необходимым элементом регулирования социально-экономического развития и управления финансами, хотя и со своими особенностями. В условиях рыночной экономики финансовое планирование опирается не на директивные предписания распределительного характера, а на рыночный механизм обмена товарами и услугами, признание затрат на их производство общественно необходимыми на основе закона спроса и предложения. Для определения направлений использования финансовых ресурсов используется такая функция управления, как прогнозирование, с которой неразрывно связано финансовое планирование. В процессе финансового планирования используются прогнозы и программы по различным отраслям социально-экономического развития на перспективу. На их основе производится прогнозирование мобилизации и использования финансовых ресурсов на длительный период, а также годовое финансовое планирование.

Финансовому планированию подвергаются все звенья финансовой системы. Оно осуществляется на всех территориальных уровнях, а также в разных отраслях и сферах экономики, в рамках предприятий, организаций и учреждений. В масштабе государства в целом составляется *сводный финансовый баланс*, в котором учитываются финансовые ресурсы страны. Такие финансовые балансы составляются и в масштабах субъектов Федерации и муниципальных образований¹.

3. Система и источники финансового права

Система финансового права представляет собой совокупность норм права, входящих в данную отрасль, сгруппированных в подотрасли и институты.

Внутренняя систематизация в рамках конкретной отрасли права необходима для понимания особенностей отдельных групп однородных общественных отношений и их взаимосвязи и имеет не только теоретическое, но и практическое значение, способствуя более эффективному правотворчеству и правоприменению.

¹ Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М. : Юрист, 2002. С. 38–44.

Систематизация финансового права, расположение институтов внутри отрасли права, обусловлена существованием финансовой системы, ее внутренним строением, общественными отношениями, возникающими в процессе осуществления финансовой деятельности государства.

Финансовое право, как и многие другие отрасли российского права, состоит из двух частей – общей и особенной. К общей части относятся нормы, устанавливающие общие положения финансового права, определяющие правовые основы финансовой деятельности, формы и методы ее осуществления, правовое положение финансовых органов и других участников финансовых правоотношений. К общей части финансового права также традиционно относят общие положения осуществления финансового контроля, нормы, определяющие правовой статус субъектов, его осуществляющих, так как контроль является одной из основных функций финансов и пронизывает все этапы осуществления финансовой деятельности.

Нормы Общей части находят свою дальнейшую конкретизацию в Особенной части. В Особенной части финансового права выделяют две наиболее крупные группы правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения, именуемые подотраслями, – бюджетное право и налоговое право. В особенную часть также включаются отдельные институты, объединяющие в себе группы финансово-правовых норм, но в несколько меньшем объеме, чем подотрасли. При этом часть институтов являются составными частями указанных подотраслей. Так, к институтам Особенной части финансового права следует отнести, помимо институтов, входящих в подотрасли бюджетного и налогового права, такие институты, как государственный кредит, государственное регулирование страхования, правовой режим государственных внебюджетных фондов, правовой режим фондов денежных средств государственных и муниципальных унитарных предприятий, правовые основы государственных и муниципальных расходов, финансово-правовое регулирование банковской деятельности, правовые основы денежного обращения и расчетов, правовые основы валютного регулирования и валютного контроля, финансово-правовое регулирование рынка ценных бумаг.

Рассмотрим источники финансового права. К источникам финансового права относятся нормативные правовые акты как представительных, так и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, в которых содержатся финансово-правовые нормы.

Главным источником, обладающим высшей юридической силой и содержащим нормы, определяющие основные начала финансовой деятельности нашего государства является Конституция Российской Федерации. В соответствии с Конституцией Российской Федерации приняты соответствующие высшие акты представительных органов уровня субъектов Федерации и муниципальных образований (Конституции, Уставы), в которых содержатся нормы финансового права, устанавливающие правовые основы финансовой деятельности на региональном и муниципальном уровнях. Следует отметить, что нормы финансового права содержатся как в нормативных правовых актах общего характера (ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹), так и в нормативных актах, специально принятых для регулирования отношений в финансово-кредитной сфере.

К источникам финансового права относится значительное количество законодательных актов как федерального, так и регионального уровней. На федеральном уровне приняты кодифицированные акты – Бюджетный кодекс и Налоговый кодекс. К важнейшим источникам следует отнести Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»²; Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»³; Федеральный закон «О банках и банковской деятельности»⁴; Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле»⁵; Федеральный закон «О национальной платежной системе»⁶.

¹ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 51, ст. 5712.

² Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 39, ст. 4464.

³ Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 28, ст. 2790.

⁴ Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 6, ст. 492.

⁵ Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 50, ст. 4859.

⁶ Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 27, ст. 3872.

На уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований принимаются законодательные акты и акты представительных органов местного самоуправления в сфере финансов по вопросам, отнесенным к их ведению¹.

Подзаконные нормативные правовые акты, издаваемые Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, также содержат нормы финансового права².

Значительный объем финансово-правовых норм содержится в актах исполнительных органов, обладающих специальной компетенцией в финансовой сфере. Это нормативные акты Министерства финансов Российской Федерации³, Центрального банка Российской Федерации⁴ и др.

¹ См., например: Закон г. Москвы от 10 сентября 2008 г. № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» // «Ведомости Московской городской Думы». – 2008. – № 10, ст. 183; Закон г. Москвы от 26 июня 2013 г. № 34 «Об установлении ставки налога на прибыль организаций для организаций, осуществляющих на территории города Москвы производство автомобилей» // «Ведомости Московской городской Думы». – 2013. – № 8, ст. 208; Решение муниципального Собрании Савеловское в г. Москве от 17 мая 2012 г. № 6/3 «Об утверждении Положения о бюджетном процессе во внутригородском муниципальном образовании Савеловское в городе Москве» // «Савеловский посад», спецвыпуск, май, 2012 (подписан в печать 21.05.2012).

² См., например: Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2011 г. № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 10, ст. 1341; постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2011 г. № 975 «О дополнительной финансовой поддержке, предоставляемой субъектам Российской Федерации за счет средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 49 (ч. 5), ст. 7282; Распоряжение Правительства Москвы от 22 сентября 2008 г. № 2167-РП «О выделении межбюджетных трансфертов бюджету муниципального образования «Город Астрахань» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2008. – № 56.

³ См., например: Приказ Минфина России от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» // Российская газета. – 2010. – № 225.

⁴ См., например: Инструкция Банка России от 28 июня 2017 г. № 180-И «Об обязательных нормативах банков» // Вестник Банка России. – 2017. – № 65–66.

Необходимо отметить, что соглашения, заключаемые между органами власти по вопросам взаимодействия в области осуществления финансовой деятельности, являются источниками финансового права.

Финансово-правовые нормы содержатся и во внутриотраслевых и локальных нормативных актах, регулирующих вопросы финансовой деятельности в рамках министерства, ведомства, бюджетного учреждения, казенного учреждения, организации.

Постановления Конституционного Суда, признающие неконституционными отдельные нормы финансового законодательства, также следует признать источниками финансового права, так как положения законодательства, признанные неконституционными, утрачивают юридическую силу.

И, наконец, к источникам финансового права относятся общепризнанные нормы международного права, а также международные договоры, регулирующие финансовые отношения между Российской Федерацией и другими государствами. Например, Российской Федерацией заключены и в настоящее время действуют более 70 соглашений об избежании двойного налогообложения с различными государствами.

Г л а в а 2. НОРМЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА И ФИНАНСОВЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

1. Понятие норм финансового права, их особенности, виды и структура.

2. Финансово-правовые отношения: понятие, структура и классификация.

3. Понятие и элементы механизма правового регулирования финансовых правоотношений.

1. Понятие норм финансового права, их особенности, виды и структура

Правовая норма – одно из основополагающих понятий для всех отраслей права. Согласно общей теории государства и права, под правовой нормой понимается некое общеобязательное формально-определенное правило поведения, установленное государством и обеспеченное его принудительной силой, закрепленное в нормативных актах и направленное на урегулирование общественных отношений. Все нормы права в совокупности составляют объективное право, а регулирующие лишь определенный круг общественных отношений – отрасль права.

Следовательно, нормы финансового права выражают сущность регулируемых ими общественных отношений особого вида и представляют собой установленные государством (муниципальными образованиями) и обеспеченные мерами государственного принуждения правила поведения участников отношений, возникающих в процессе формирования, распределения и использования фондов денежных средств, необходимых для решения их задач и функций.

Финансово-правовые нормы содержат как общие признаки, характерные для всех правовых норм, так и специфические, присущие только нормам финансового права.

Общие признаки, определяющие финансово-правовые нормы, характеризуются тем, что:

– они формально определены. Как правило, нормы права фиксируются в правовых актах и четко закрепляют права, обязанности, ответственность и т. д.;

- обязательны для всех участников финансовых правоотношений;
- устанавливаются (санкционируются) государством;
- обеспечиваются принудительной силой государства;
- чаще всего рассчитаны на многократное применение;
- взаимосвязаны и, как правило, не противоречат друг другу.

Специфика норм финансового права обусловлена тем, что они регулируют отношения, возникающие в процессе образования, распределения и использования государством и органами местного самоуправления финансовых ресурсов, необходимых им для осуществления своих задач.

Эти особенности выражаются в следующем:

- 1) содержании финансово-правовых норм;
- 2) характере установленных в них предписаний;
- 3) юридических свойствах прав и обязанностей участников финансовых правоотношений;
- 4) мерах ответственности за нарушение предусмотренных правил (как правило, это различные финансовые санкции);
- 5) способах защиты прав участников финансовых отношений (как административный, так и судебный порядок).

Содержание финансово-правовых норм составляют правила поведения в общественных отношениях, возникающих в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Эти правила выражаются в предоставлении участникам данных отношений юридических прав и возложении на них юридических обязанностей, осуществление которых обеспечивает образование, распределение и использование денежных фондов (доходов) государства и органов местного самоуправления соответственно их задачам в каждый конкретный период времени, вытекающий из политики по социально-экономическому развитию страны.

Нормы финансового права определяют правила взимания налогов, формирования бюджетов, функционирования внебюджетных фондов, денежного обращения и расчетов, предоставления кредита, валютного регулирования и т. д.

При этом содержание финансово-правовых норм носит *императивный, т. е. властно-распорядительный характер*. Выражается это в том, что нормы содержат требования, выраженные в категорической форме и не допускающие их произвольного изменения. Они точно определяют объемы прав и обязанностей участников финансовых отношений. В финансово-правовых нормах закреплён обязательный для всех уровней власти порядок формирования бюджетов, использования внебюджетных и бюджетных целевых фондов, распределения полученных доходов, уплаты налогов и т. д. Вместе с тем, государство устанавливает ответственность за нарушение тех правил, которые содержатся в нормах финансового права.

Особенности в юридических свойствах прав и обязанностей, содержащихся в финансово-правовых нормах, обусловлены участием в финансовых общественных отношениях таких субъектов, как государственные органы, органы местного самоуправления, организаций и учреждений, компетенция которых определяется в положениях и уставах. При этом их обязанности нередко сливаются с правами, выражаясь в едином полномочии. Это хорошо видно на примере норм права, закрепляющих права и обязанности органов государственной власти и местного самоуправления в области финансов. Так, использование бюджетных средств на социально-экономические программы соответствующей территории – одновременно их право и обязанность. Однако это не означает, что нормы финансового права не содержат обособленных прав и обязанностей. Прежде всего, это касается граждан, предприятий, предпринимателей и основывается на конституционном праве собственности, праве свободного использования имущества для не запрещенной законом экономической деятельности.

Таким образом, *норма финансового права* – это установленное государством и обеспеченное мерами государственного принуждения определенное правило поведения участников общественных финансовых отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Финансово-правовые нормы можно классифицировать по нескольким основаниям. Например, в зависимости от способа воздействия на участников финансовых отношений *нормы* могут быть *трех* видов, а именно: обязывающие, запрещающие и уполномочивающие.

Обязывающие финансово-правовые нормы – это требование об обязательном выполнении каких-либо действий. Например, при осуществлении внешнеторговой деятельности граждане Российской Федерации обязаны в предусмотренные договорами сроки обеспечить получение на свои банковские счета в уполномоченных банках иностранной валюты за поставленные товары, выполненные работы, оказанные услуги (ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10 декабря 2003 г., ст. 19)

Запрещающие финансово-правовые нормы – это запрет на совершение каких-либо действий. Например, органы законодательной и исполнительной власти и органы местного самоуправления не вправе вмешиваться в деятельность кредитных организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами (ФЗ «О банках и банковской деятельности» от 2 декабря 1990 г., ст. 9).

Уполномочивающие финансово-правовые нормы устанавливают права участников финансового правоотношения на совершение определенных действий. Например, налоговый орган вправе контролировать соответствие крупных расходов физических лиц их доходам (ст. 31 НК РФ). Центральный банк России в целях реализации денежно-кредитной политики может от своего имени осуществлять эмиссию облигаций, размещаемых и обращааемых среди кредитных организаций (ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации» от 10 июля 2002 г., ст. 44).

Финансово-правовые нормы, помимо *способа воздействия* на участников финансовых отношений, могут быть классифицированы в зависимости от своего содержания. В этом случае они подразделяются на материальные и процессуальные.

Материальные финансово-правовые нормы закрепляют структуру бюджетной системы, бюджетное устройство, виды и объем денежных обязательств юридических и физических лиц перед государством, определяют объем и направление расходов государства, т. е. закрепляют содержание юридических прав и обязанностей участников финансовых правоотношений.

Процессуальные нормы финансового права устанавливают порядок применения и действия норм материального права. С помощью процессуальных норм реализуются нормы материальные. Так, законодатель определяет бюджетный процесс как регламентируемую законом деятельность законодательных и исполнительных органов власти и органов управления по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов разных уровней.

Существуют и иные основания классификации финансово-правовых норм:

1. *По юридической силе акта, содержащего финансовые нормы:*

- нормы международно-правовых актов;
- нормы законов;
- нормы подзаконных актов (например, указов, постановлений, распоряжений) и др.

2. *В зависимости от выполняемых функций:*

- регулятивные нормы (направлены на регулирование поведения участников в сфере финансовой деятельности посредством установления правовых предписаний, предоставляющих участникам финансовых правоотношений определенные права и возлагающих на них обязанности);

- охранительные нормы (направлены на обеспечение эффективного функционирования финансовой системы государства посредством установления способов защиты прав и интересов участников финансовых отношений и возможности применения мер государственного принуждения к нарушителям).

3. По форме предписания:

- императивные нормы (не предполагают возможность отклонения от установленных требований);
- диспозитивные нормы (предоставляют участникам финансовых правоотношений возможность самим решать вопрос об объеме и характере своих прав и обязанностей).

4. По кругу лиц:

- общие нормы (распространяются на всех лиц, участвующих в финансовых правоотношениях);
- специальные нормы (распространяются на отдельные категории участников финансовых правоотношений).

5. По времени действия:

- постоянные нормы (действуют без ограничения определенным сроком, т. е. до их официальной отмены);
- временные нормы (действуют в пределах определенного промежутка времени).

6. По территории действия:

- общие нормы (действие распространяется на всю территорию государства);
- местные нормы (действие распространяется на отдельные территориальные единицы).

Финансово-правовые нормы, как и все иные, имеют свою структуру, состоящую из *гипотезы, диспозиции и санкции* (эта структура кратко может быть представлена в виде схемы: *если – то – иначе*).

Гипотеза (если...) – это часть правовой нормы, в которой определяются условия, обстоятельства, при наличии которых норма подлежит применению. Гипотеза не только описывает эти обстоятельства, но и придает им значение юридического факта. В зависимости от количества условий гипотезы подразделяются на *простые* и *сложные*:

- простая гипотеза предполагает какое-то одно условие, через которое реализуется юридическая норма;

- сложная гипотеза связывает действие нормы с наличием двух или более условий. Разновидность сложной гипотезы – альтернативная: для вступления нормы права в действие достаточно одного из пере-

численных в ней фактических обстоятельств. Чаще всего гипотеза финансово-правовой нормы имеет сложную форму и содержит ряд четко сформулированных условий, при наличии которых требуется или предоставляется право совершить определенные действия в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Диспозиция (то...) – часть нормы, содержащая само правило поведения и указывающая на то, каким может и каким должно быть поведение участников финансовых правоотношений, устанавливающая их субъективные права и юридические обязанности.

Санкция (иначе...) – часть нормы, указывающая на правовые последствия несоблюдения установленных требований, как правило, неблагоприятные для нарушителя финансово-правовых норм (меры государственного принуждения, меры юридической ответственности). В финансово-правовой норме санкции носят как правовосстановительный характер (пени), так и карательный (штраф).

По степени определенности финансовые санкции подразделяются на следующие виды:

- *абсолютно определенные* – категорическое значение санкции (например, ст. 120 НК РФ «Грубое нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения» влечет наложение штрафа в размере 10 тыс. руб.);

- *относительно определенные* – возможность применять различные варианты в пределах санкций (например, ст. 15.7 КоАП РФ «Нарушение порядка открытия счета налогоплательщику» – может быть наложен штраф на должностных лиц в размере от 1 тыс. до 2 тыс. руб.);

- *альтернативные* – правоприменительным органам предоставлено право по своему усмотрению определить наиболее целесообразный вид ответственности (например, ст. 199.1 УК РФ «Неисполнение обязанностей налогового агента» может наказываться либо штрафом, либо принудительными работами, либо арестом, либо лишением свободы).

Источниками финансово-правовых норм, как отмечалось ранее, являются различные нормативные правовые акты. При этом норма права и статья нормативного акта не тождественны, зачастую они могут не совпадать. Норма права – это само правило поведения, включающее гипотезу, диспозицию и санкцию, а статья законодательного акта – это форма выражения государственной воли, средство воплощения нормы права. Устанавливая то или иное правило поведения, законодатель может:

- все три элемента логической структуры нормы права включить в одну статью нормативного акта;

- в одну статью нормативного акта включить несколько правовых норм;

- элементы нормы права изложить в нескольких статьях одного и того же нормативного акта;

элементы нормы права изложить в нескольких статьях различных нормативных актов.

Как правило, все три элемента финансово-правовой нормы не содержатся в одной статье или в одном финансово-правовом акте, а разбросаны по разным статьям или правовым актам.

Норма права, регулирующая специфические общественные отношения, – отношения в области финансовой деятельности государства, несет на себе еще одну нагрузку, присущую только нормам финансового права: она должна не только регулировать отношения по распределению и финансовому контролю, но и *стимулировать* действия субъектов в области финансовой деятельности государства.

2. Финансово-правовые отношения: понятие, структура и классификация

Финансовые правоотношения возникают в сфере финансовой деятельности государства и регулируются финансово-правовыми нормами. Поскольку они являются разновидностью общественных отношений вообще, им присущи следующие *общие признаки*:

- эти отношения возникают, изменяются или прекращаются только на основе правовых норм;

- индивидуально определены участники каждого конкретного правоотношения;

- связь между участниками правоотношения выражается через их субъективные права и юридические обязанности;

- эти отношения носят волевой характер;

- они охраняются государством.

Помимо этого, финансовое правоотношение имеет особые характеристики, обусловленные спецификой предмета и метода финансово-правового регулирования. *Особенности финансовых правоотношений* заключаются в следующем:

- они возникают и функционируют в процессе планового собирания, распределения и использования государственных или муниципальных денежных фондов, т. е. в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований;

– финансовые правоотношения являются разновидностью имущественных отношений, носящих публичный характер (объектом данных правоотношений всегда являются деньги или денежные обязательства в связи с образованием государственных (муниципальных) денежных фондов);

– одной из сторон в них всегда выступает государство (его уполномоченные органы), муниципальное образование (органы местного самоуправления);

– они являются властными правоотношениями, так как форма реализации финансово-правовой нормы носит императивный характер;

– ответственность за них нарушитель несет непосредственно перед государством.

Таким образом, *финансовые правоотношения представляют собой урегулированные нормами финансового права общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, участники которых обладают соответствующими субъективными правами и юридическими обязанностями.*

Финансовые правоотношения возникают, изменяются и прекращаются при наличии определенных условий, предусмотренных нормами финансового права. Такими условиями служат *юридические факты* – конкретные жизненные обстоятельства, при которых только на основе правовой нормы между субъектами финансового права должны сложиться правоотношения. К ним относятся:

1. *Действия* – это поведение субъектов финансового права, осуществляемое согласно их воле и желаниям (например, различные индивидуальные (извещение налоговым органом гражданина о необходимости уплатить налог) или общие (закон о федеральном бюджете) нормативные акты компетентных органов). Для финансовых правоотношений наиболее характерны такие юридические факты, как утверждение финансово-плановых актов. В них содержатся конкретно выраженные права и обязанности участников правоотношений в области финансовой деятельности. После выполнения заданий, содержащихся в планах, финансовые правоотношения прекращаются, но нередко возникают вновь между этими же участниками на основе новых планов.

При неисполнении участниками финансовых правоотношений своих обязанностей возникают правоотношения, связанные с применением мер ответственности (взыскание штрафа, пени и т. д.).

2. *События* – это обстоятельства, порождающие юридически значимые последствия, но не зависящие от воли людей (например, в связи с ликвидацией организации-налогоплательщика прекращается налоговое правоотношение).

Финансовые правоотношения, как и любые другие, имеют определенную структуру, под которой понимается совокупность составляющих его взаимосвязанных элементов: субъекта, объекта и содержания.

Субъект финансового правоотношения – это реальный участник конкретных правоотношений, реализующий свои права и обязанности (в отличие от субъекта финансового права, обладающего финансовой правосубъектностью, т. е. потенциально способного быть участником финансовых правоотношений, поскольку он наделен необходимыми правами и обязанностями и способностью их осуществить).

Субъекты финансовых правоотношений делятся на следующие группы¹:

1. Государство и его территориальные подразделения:

- Российская Федерация;
- субъекты Российской Федерации;
- муниципальные образования;
- административно-территориальные образования (в том числе особого режима).

2. Коллективные субъекты:

- органы государственной власти;
- органы местного самоуправления;
- предприятия, учреждения, организации.

3. Индивидуальные субъекты:

- граждане Российской Федерации;
- иностранные граждане;
- лица без гражданства.

Одним из субъектов финансово-правовых отношения, как мы уже выяснили, всегда выступает *государство, его территориальные подразделения* (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, закрытые административно-территориальные образования, свободные экономические зоны), *государственные органы представительной и исполнительной власти* (в том числе общей и отраслевой компетенции), *органы местного самоуправления*.

¹ Грачева Е. Ю. Финансовое право: схемы с комментариями : учебное пособие. М. : Проспект, 2017.

С другой стороны, участниками финансовых правоотношений являются *индивидуальные и коллективные субъекты*.

К *индивидуальным субъектам* относятся граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства.

К *коллективным субъектам* относятся предприятия, организации, учреждения, основанные на разных формах собственности, среди которых выделяются коммерческие и некоммерческие организации.

Государство в целом становится субъектом финансовых правоотношений, когда оно регулирует финансовые отношения между Российской Федерации и республиками в составе Российской Федерации, между Российской Федерации и другими субъектами федерации, между ними и органами местного самоуправления. В этих правоотношениях государство выступает в лице высших и местных органов, компетенция которых в области финансов установлена Конституцией Российской Федерации и конституциями республик, а также законодательными и другими нормативными актами.

Государство как субъект финансового права выступает также через специальные финансовые органы, представляющие интересы государства.

Финансовый орган (кредитное учреждение) осуществляет эти правомочия независимо от того, кто является второй стороной финансовых правоотношений – государственный орган, хозяйствующий субъект или гражданин. Учреждения и организации, состоящие на бюджетном финансировании, также являются участниками финансовых правоотношений. Субъектами финансово-правовых отношений выступают распорядители кредитов, несущие ответственность за правильное расходование бюджетных средств в меру фактических потребностей, за постановку учета и отчетности расходуемых по смете средств.

Высшие представительные и исполнительные органы государственной власти руководят финансами, бюджетом, налогами, денежно-кредитной системой, организуют и осуществляют страхование, валютно-денежное обращение, таможенное регулирование и эмиссию (ст.ст. 71, 75 Конституции Российской Федерации).

Представительные органы в лице Федерального Собрания и представительных органов субъектов Федерации рассматривают, обсуждают и утверждают федеральный бюджет, бюджеты республик, входящих в состав Российской Федерации (ст. 106 Конституции Российской Федерации). Правительство России обеспечивает подготовку бюджета и его рассмотрение, а представительные органы, осуществ-

ляют общее руководство исполнением бюджета, занимаются другими финансовыми вопросами государства (ст. 114 Конституции Российской Федерации).

Правительства республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления обеспечивают в пределах своей компетенции руководство финансами соответствующих национально-территориальных и административно-территориальных образований. Поскольку финансовая система едина, то все перечисленные органы выполняют на своей территории функции в отношении финансов в строгом соответствии со своей компетенцией. Например, органы местного самоуправления, помимо того, что утверждают местные бюджеты и используют их средства на нужды местного значения, обеспечивают на своей территории поступление доходов в вышестоящие бюджеты, образование кредитных ресурсов банков, страховых фондов.

Кроме этого, необходимо особо выделить органы государственного управления специальной компетенции, которые в зависимости от степени участия в финансовой деятельности можно подразделить на две группы:

1) государственные органы, осуществляющие финансовую деятельность в связи с выполнением своих основных функций и задач. Это все министерства и ведомства, органы управления, хозяйствующие субъекты;

2) государственные органы специальной компетенции, для которых финансовая деятельность является основной. Эти органы созданы специально для осуществления финансовой деятельности и финансового контроля.

Объектом финансовых правоотношений выступает то, по поводу чего или ради чего субъекты правовых отношений в финансовой сфере вступают в правовую связь, т. е. объектом правоотношения являются материальные (денежные средства) или нематериальные блага (публичный правопорядок в финансовой сфере), на которые направлено (или воздействует) поведение всех его участников, осуществляемое в рамках их прав и обязанностей.

Содержание финансовых правоотношений образуют взаимные субъективные права и юридические обязанности участников финансовых правовых отношений. Реализация субъективного права зависит от усмотрения управомоченного лица – участника (субъекта) финан-

совых правоотношений. В свою очередь, юридическая обязанность участника финансовых правоотношений выступает в качестве меры должного поведения обязанного лица. Таким образом, субъективное право участника финансовых правоотношений является средством удовлетворения его интересов путем совершения определенных юридических действий, а юридическая обязанность есть средство удовлетворения чужих интересов (например, интересов государства) путем совершения необходимых действий, воздержания от определенных действий и претерпевания негативных санкций¹.

Многообразие финансовых правоотношений предполагает классификацию их по различным основаниям.

1. По характеру финансово-правовых норм, регулирующих отношения:

- материальные правоотношения (направлены на реализацию прав и обязанностей субъектов, например, по получению кредитов, распределению и перераспределению доходов между бюджетами, уплате налогов, использованию бюджетных средств и т. д.);
- процессуальные правоотношения (вторичны по отношению к материальным и служат гарантией реализации последних. Например, бюджетный процесс, осуществление финансового контроля, производство по делам о налоговых правонарушениях и т. д.).

2. По материальному содержанию финансовые правоотношения делятся на следующие виды:

- бюджетные правоотношения;
- налоговые правоотношения;
- правоотношения в области государственного кредита;
- правоотношения в области страхования;
- правоотношения в области банковской деятельности;
- правоотношения, возникающие в области денежного обращения и расчетов;
- валютные правоотношения и др.

3. В зависимости от способов реализации прав финансовые правоотношения подразделяются на:

- регулятивные (основаны на правомерных действиях участников финансовых правоотношений и наиболее часто используются субъектами в процессе аккумуляирования, распределения и использования

¹ Эриашвили Н. Д. Финансовое право : учебник // Московский университет МВД России. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юнити-Дана: Закон и право, 2011.

государственных (муниципальных) денежных фондов). В свою очередь, они делятся на:

- абсолютные (односторонне индивидуализированные) – такие, в которых управомоченному лицу противостоит в качестве обязанного всякий и каждый (например, правоотношения по установлению налогов и сборов, по выпуску внутренних государственных займов);
- относительные – такие, в которых управомоченному лицу противостоит вполне конкретный субъект, обязанный совершать или не совершать определенные действия (например, отношения в области межбюджетных трансфертов, в области принятия бюджета, уплаты отдельных видов налогов и т. д.);
- охранительные (возникают в процессе выявления факта финансового правонарушения и применения уполномоченным органом (должностным лицом) финансово-правовых санкций к нарушителю).

4. По структуре юридического содержания выделяют следующие правоотношения:

- простые (характеризуются тем, что их содержание состоит из одного права и одной обязанности);
- сложные правоотношения (содержание состоит из нескольких взаимосвязанных субъективных прав и обязанностей).

5. В зависимости от объекта:

- имущественные правоотношения (в основе всегда лежат денежные средства – налог, ссуда);
- неимущественные (порядок осуществления финансового контроля, порядок привлечения к ответственности за налоговые правонарушения).

6. По форме проявления правоотношения делятся на следующие виды:

- двусторонние правоотношения (реализуются на основании волеизъявления двух сторон финансового правоотношения. Например, предоставление кредита, осуществление финансового контроля, предоставление налоговых льгот);
- многосторонние правоотношения (участвуют более двух сторон, каждая из которых выражает индивидуальную волю. Например, отношения по бюджетному финансированию).

7. По характеру взаимодействия участников финансовых правоотношений:

- вертикальные (складываются между соподчиненными субъектами);

- горизонтальные (участники не подчинены друг другу).

8. По субъектам финансовые правоотношения делятся на возникающие между¹:

- органами государственной власти;
- органами государственной власти и управления общей компетенции;
- вышестоящими и нижестоящими органами государственного управления, в том числе финансово-кредитными органами;
- предприятиями, учреждениями, организациями, министерствами и ведомствами;
- финансовыми органами и предприятиями, учреждениями, организациями;
- финансовыми органами и гражданами;
- самими финансово-кредитными органами.

3. Понятие и элементы механизма правового регулирования финансовых правоотношений

Для регулирования финансовых отношений используется целый арсенал разнообразных средств правового воздействия, которые в своей совокупности образуют единый, хорошо слаженный механизм, определяемый в юридической литературе как «механизм правового регулирования».

Механизм финансово-правового регулирования – это единая система правовых средств, организованных наиболее последовательным образом, с помощью которых реализуется комплексное воздействие на действия субъектов финансовых отношений для решения общественно полезных задач. То есть, это совокупность различных приемов, средств, способов, инструментов и рычагов воздействия права на поведение участников в процессе осуществления распределительных и перераспределительных финансовых отношений. Цель механизма финансово-правового регулирования заключается не только в упорядочении финансовых отношений, но и гарантированности удовлетворения интересов субъектов.

Элементами механизма правового регулирования являются реально функционирующие фрагменты правовой системы, отражающие основные этапы воздействия права на общественные отношения.

¹ Артемов Н. М., Ашмарина Е. М. Финансовое право: вопросы и ответы / под. ред. Е. Ю. Грачевой. М. : Юриспруденция, 2006.

Можно выделить следующие элементы механизма финансово-правового регулирования:

1) *норма финансового права* (общеобязательное формально-определенное правило поведения, установленное и обеспеченное государством, закрепленное и опубликованное в официальных актах, направленное на урегулирование финансовых отношений путем определения прав и обязанностей их участников);

2) *юридический факт* (конкретное жизненное обстоятельство, порождающее, изменяющее или прекращающее правовые отношения);

3) *финансовое правоотношение* (непосредственная связь соответствующих субъектов, основанная на норме права);

4) *акты реализации прав и обязанностей* (правомерное поведение субъектов правоотношений).

Механизм финансово-правового регулирования предполагает использование различных способов непосредственного влияния правовых предписаний на финансовые отношения. К ним относятся: дозволение, запрет, обязывание и стимулирование.

Обязывание – это способ правового регулирования, основанный на предписании субъекту в категорической форме совершить определенные действия (например, заплатить налоги, предоставить финансово-отчетную документацию).

Запрет – способ правового регулирования, заключающийся в пассивном поведении субъектов финансовых отношений и предписывающий не совершать действий, нарушающих финансовую дисциплину и законность. Так, в настоящее время предприятиям и организациям запрещается иметь в наличном обороте сумму денег, превышающую установленную Банком России. Совершение сделок на наличные деньги в большей сумме рассматривается как серьезное финансовое нарушение.

Дозволение – способ правового регулирования, предоставляющий участнику правоотношения выбор своих действий по реализации того или иного субъективного права в рамках предоставляемых этим правом возможностей. Оно позволяет определенным органам или должностным лицам конкретизировать предписания, содержащиеся в норме. Юридические дозволения выражаются в нормативных актах. Чаще всего это делается посредством управомочивающих норм права. Например, налогоплательщик может воспользоваться предоставленной ему налоговой льготой или налоговым вычетом.

Как было отмечено ранее, нормы финансового права обладают специфическими свойствами в связи с тем, что они регулируют именно финансовые отношения. Финансы выполняют в государстве определенные, присущие только им функции: распределительную, контрольную и стимулирующую. Естественно, что и нормы права, регулирующие данную область общественных отношений, также несут на себе эти нагрузки. В настоящее время особенно важно обратить внимание на стимулирующую функцию норм финансового права: в принципе они должны конструироваться так, чтобы служить не только аккумуляции средств в фондах денежных средств и их перераспределению, но и содействовать при этом развитию экономики и социальных процессов в государстве.

Учитывая разнообразие сфер, в которых возникают финансовые правоотношения, можно выделить следующие составные части механизма финансово-правового регулирования:

- финансовый механизм правового регулирования деятельности государства и муниципальных образований (органов государственной и муниципальной власти);
- финансовый механизм правового регулирования деятельности коммерческих и некоммерческих предприятий;
- финансовый механизм правового регулирования государственных финансов;
- финансовый механизм правового регулирования страхования;
- финансовый механизм правового регулирования государственного и муниципального кредита и др.

Финансовый механизм состоит из двух частей: директивный финансовый механизм и регулирующий.

Директивный финансовый механизм разрабатывается для финансовых отношений, в которых государство принимает непосредственное участие. В его сферу включаются налоги, государственный кредит, расходы бюджета, бюджетное финансирование, организация бюджетного устройства и бюджетного процесса, финансовое планирование. В этом случае государство детально разрабатывает всю систему организации финансовых отношений, обязательную для всех его участников.

Регулирующий финансовый механизм определяет основные правила организации финансов в сегментах финансов, не затрагивающих непосредственно интересы государства. Такая разновидность финансового механизма характерна для организации внутривозрастной

ственных финансовых отношений в коммерческом секторе экономики. Предприятие самостоятельно разрабатывает формы и виды денежных фондов, определяет направления их использования¹.

Функционирование финансового механизма обеспечивается через правовое регулирование, заключающееся в разработке и принятии законодательных актов по организации финансовых отношений. Однако для эффективного регулирования финансовых отношений недостаточно просто принять хороший закон, необходимо также обеспечить его качественную реализацию.

Реализация норм финансового права представляет собой процесс практического претворения в жизнь содержащихся в них требований, правил и образцов (моделей) поведения участников регулируемых финансовым правом общественных отношений. То есть, по сути, это процесс воплощения правовых норм в правомерное поведение субъектов финансовых отношений. В финансовой литературе выделяют несколько способов реализации норм финансового права: исполнение; применение; использование; соблюдение.

Исполнение норм финансового права представляет собой процесс совершения всеми участниками финансовых правоотношений тех действий, которые предписаны в нормах. Оно состоит в активном выполнении субъектом возложенных на него обязанностей. Данная форма отличается повышенной императивностью официально закрепленных предписаний, выполняемых под страхом наказания за их невыполнение. В ней реализуются обязывающие нормы. Примером такого должного поведения субъектов права может выступать, например, исполнение бюджета.

В отличие от исполнения, *применение* финансово-правовых норм осуществляется государственными органами, специально наделенными на то властными полномочиями, и практически выражается в совершении ими тех или иных юридически значимых действий, бездействия, издания финансовыми органами индивидуальных правовых актов, основанных на требованиях материальных или процессуальных норм, и т. д.

Правоприменение обусловлено определенными обстоятельствами. Необходимость в нем возникает в случае, когда, например, совершено правонарушение в финансовой сфере и необходимо установить

¹ Шаков Е. Е. Финансовое право, 2008 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://lawbook.online/finansovoe-pravo-rossii-kniga/finansovyy-mehanizm-sovremennogo-obschestva-6169.html>.

для правонарушителя соответствующую меру наказания либо когда предусмотренные юридическими нормами права и обязанности не могут возникнуть у конкретных лиц без государственной деятельности компетентных органов (обязанность уплаты налога на имущество физических лиц возникает на основании налогового уведомления и т. п.).

Правоприменение как форма реализации права обладает особыми признаками, отличающими его от иных форм реализации. Во-первых, правоприменение – это властная деятельность компетентных государственных органов и уполномоченных общественных организаций; во-вторых, правоприменение характеризуется индивидуализацией правовых предписаний относительно конкретного субъекта в конкретной ситуации; в-третьих, оно осуществляется в специально установленных законом процессуальных формах; в-четвертых, правоприменение завершается вынесением актов применения права¹.

При *использовании* норм финансового права участник финансовых правоотношений сам решает, воспользоваться ему или нет каким-либо предусмотренным финансово-правовыми нормами правом. Оно заключается в добровольном и последовательном осуществлении субъектами принадлежащих им субъективных прав, которое происходит в активной или пассивной форме. Реализация права в данном варианте происходит только по желанию самого субъекта, который может воспользоваться, а может и не воспользоваться своим субъективным правом. Она основана на принципах добровольности, заинтересованности, самостоятельности и социальной активности адресатов правовых норм. Элемент императивности здесь состоит в предупреждении злоупотребления правом и защите законных интересов иных участников правоотношений. В этой форме реализуются управомочивающие нормы.

Соблюдение норм финансового права пассивно по своей сути и заключается в воздержании участника финансовых правоотношений от нарушения указанных норм. Установление такого рода запрета связано с возможностью причинения вреда интересам общества, государства или личности. В этой форме реализуются запрещающие нормы.

¹ Реализация права: понятие и формы. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.grandars.ru/college/pravovedenie/realizaciya-prava.html>.

Г л а в а 3. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ И ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

1. Понятие финансовой деятельности государства и муниципальных образований.
2. Методы финансовой деятельности государства и муниципальных образований.
3. Организационно-правовая система управления финансовой деятельностью.
4. Финансовый контроль: понятие, значение, виды.
5. Полномочия государственных и муниципальных органов в области финансового контроля.
6. Независимый аудиторский контроль.

1. Понятие финансовой деятельности государства и муниципальных образований

Значение финансов в любом обществе трудно переоценить. Оно заключается, прежде всего, в том, что с помощью финансов создается материальная основа функционирования государства, т. е. развивается экономика, социально-культурная и политическая сферы, укрепляется обороноспособность страны, внешняя и внутренняя безопасность и т. д.

В связи с этим на первый план выходит важнейшая роль финансовой деятельности государства. Она выражается в аккумуляции как можно большего количества денежных средств в финансовых фондах государства и муниципальных образований, которые в дальнейшем будут направлены в различные отрасли хозяйства, социально-политическую и другие сферы.

Разумеется, от эффективности финансовой деятельности государства зависит наполняемость денежных фондов, целесообразность их распределения и, в конечном итоге, уровень жизни граждан.

Таким образом, *финансовая деятельность государства и муниципальных образований представляет собой деятельность уполномоченных органов и субъектов по образованию, распределению и использованию финансовых ресурсов, а также по осуществлению контроля за законностью выполнения этих действий, оперативно-хозяйственной деятельностью юридических и физических лиц, источниками их доходов.*

В научной и учебной литературе к финансовой деятельности государства и муниципальных образований принято относить только функции по образованию, распределению и использованию денежных фон-

дов, а функцию контроля рассматривать отдельно, выделяя ее за рамки этой деятельности. Думается, это неверно, так как эти функции не только находятся в тесной взаимосвязи и не отделимы друг от друга, но и выполняются по большей части одними и теми же государственными и муниципальными органами власти. Поэтому мы считаем, что контроль в финансовой сфере часть финансовой деятельности государства.

Важной составляющей финансовой деятельности государства является его политика в данной сфере. Это связано с тем, что политика – «это деятельность органов государственной власти и государственного управления, отражающая общественный строй и экономическую структуру страны..., определяемая их интересами и целями»¹. По своей природе политика представляет собой совокупность методологических принципов, практических форм организации и методов реализации той или иной деятельности.

Политика нашего государства в целом направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции Российской Федерации). Финансовая политика, являясь частью общей политики нашей страны, в конечном итоге преследует те же продекларированные в Конституции цели, но в силу своего специфического предназначения имеет более узкие и четкие границы и направлена, прежде всего, на обеспечение экономического роста, на устранение главных причин инфляции, нейтрализацию ее разрушительного влияния на экономику и благосостояние людей.

В то же время, исходя из того, что финансовое право является комплексной отраслью права и в ее систему входят такие крупные подразделы, как бюджетное и налоговое право, денежно-кредитная система, правовое регулирование банковского и страхового дела и др., можно с полной ответственностью сказать, что и финансовая политика имеет сложную структуру и состоит из многих элементов.

Так, бюджетная политика направлена на недопущение дефицита бюджета и роста инфляции; налоговая политика преследует цель достижения баланса между интересами государства по увеличению налоговых поступлений в казну и интересами граждан, связанных с уменьшением налогового бремени и упрощением процедуры налогообложения; валютная и денежно-кредитная политика призвана обеспечить приоритет, стабильность и устойчивость российского рубля в экономике страны и т. д.

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М. : Русск. яз., 1986. С. 478.

Для реализации финансовой политики предусматривается как прямое государственное управление в форме издания нормативных правовых актов, материальной поддержки, выделения средств на определенные планы и программы, так и косвенное:

- установление налоговых и иных льгот для развивающихся отраслей, например для научной и инновационной деятельности;
- введение таможенных пошлин на импортные товары в целях поддержки российского товаропроизводителя;
- признание приоритетности малого бизнеса;
- предоставление государственных инвестиций;
- создание открытых экономических зон для привлечения внешних инвестиций, направленных на развитие отдельных регионов страны;
- предоставление отсрочек по налоговым платежам;
- использование низких процентных ставок по кредитам для мелких и средних предпринимателей и др.

Таким образом, хотелось бы отметить, что государственное управление финансами на современном этапе приобретает все большее значение. Это связано с переходным периодом в нашей экономике, с тем, что новые особенности в государственном устройстве повлияли на расширение круга субъектов финансового права, изменение их прав, обязанностей и ответственности. Все это, безусловно, потребовало расширения правовых основ государственного управления финансами.

2. Методы финансовой деятельности государства и муниципальных образований

Финансовая деятельность государства заключается непосредственно в осуществлении им функций по планомерному *образованию, распределению и использованию* фондов денежных средств в целях реализации задач и функций государства и муниципальных образований, в том числе поддержании обороноспособности и безопасности страны, обеспечении финансовыми ресурсами деятельности государственных органов.

Денежные фонды включают в себя: бюджетные и кредитные ресурсы, страховые денежные фонды, финансовые средства отраслей экономики, государственных и муниципальных предприятий и организаций.

Финансовая деятельность муниципальных образований осуществляется органами местного самоуправления и включает в себя те же функции. Направлена она на решение задач социально-экономического характера местного значения.

Таким образом, финансовая деятельность государства и муниципальных образований имеет общие цели, носит публичный характер и направлена на обеспечение потребностей общества.

Функции государства и органов местного самоуправления по образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов осуществляются различными методами.

При *формировании* финансовых средств используются *методы обязательных и добровольных платежей*.

К *обязательным платежам* относятся налоги, сборы, пошлины с юридических и физических лиц. *Добровольные методы* привлечения денежных средств представлены в виде лотерей, займов, облигаций, акций, пожертвований юридических и физических лиц, вкладов в банки и т. д.

Распределение денежных средств характеризуется двумя основными методами:

- *финансирование*, т. е. безвозвратное и безвозмездное предоставление денежных средств;
- *кредитование*, т. е. выделение средств на основе возвратности, срочности, платности.

Для государственных и муниципальных организаций средства выделяются как путем финансирования, так и путем кредитования. Негосударственным организациям денежные средства предоставляются в основном путем кредитования.

Использование денежных средств, т. е. осуществление расчетных операций, производится методами безналичных и наличных расчетов.

Финансовой деятельностью занимаются все без исключения государственные органы и органы местного самоуправления. Но каждый из них действует в строго определенных рамках своих полномочий и компетенции.

Так, в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 71) в ведении федеральных органов власти находятся следующие сферы финансовой деятельности: установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование; денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов налогообложения и сборов (Конституция Российской Федерации, ст. 72).

Согласно ст. 73 Конституции Российской Федерации, по всем остальным вопросам финансовой сферы субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Финансовая деятельность муниципальных образований осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральными законами.

При этом необходимо отметить, что финансовой деятельностью занимаются как законодательные органы, так и органы исполнительные власти. Так, законодательные органы власти принимают законы по важнейшим вопросам финансовой деятельности: о бюджете на очередной календарный год, об установлении и отмене налогов, о предоставлении государственных кредитов, о выпуске государственных займов, о порядке и правилах осуществления финансовой деятельности и финансового контроля, о полномочиях специальных финансовых органов исполнительной власти и др.

Кроме того, законодательные органы власти занимаются финансовым контролем. Например, на свои заседания они могут пригласить для заслушивания по финансовым вопросам членов Правительства Российской Федерации, руководителей соответствующих министерств и служб. Создают и координируют деятельность Счетной Палаты Российской Федерации – одного из основных органов финансового контроля. Утверждают отчеты об исполнении ежегодных бюджетов и т. д.

3. Организационно-правовая система управления финансовой деятельностью

Среди государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, осуществляющих финансовую деятельность, можно выделить так называемые *органы общей и специальной компетенции*. Органы общей компетенции наряду с другими полномочиями осуществляют финансовую деятельность. К ним можно отнести Президента Российской Федерации, Федеральное собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и другие органы исполнительной власти, главы субъектов Российской Федерации, законодательные и исполнительные органы субъектов, органы местного самоуправления.

Так, например, **Правительство Российской Федерации** выполняет следующие подобные функции:

- обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;

- разрабатывает Федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
- представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;
- разрабатывает и реализует налоговую политику;
- обеспечивает совершенствование бюджетной системы;
- принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг;
- осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации;
- осуществляет валютное регулирование и валютный контроль;
- руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами;
- разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен¹.

А для *органов специальной компетенции* финансовая деятельность является основной.

К таким государственным органам относится, прежде всего, **Министерство финансов Российской Федерации**, которое, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, кредитной кооперации, микрофинансовой деятельности, финансовых рынков, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (за исключением производства сельскохозяйственными товаропроизводителями вина, игристого вина (шампанского) из собственного винограда) и ограничения потребления (распития) алкогольной продукции, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров, таможенного дела, формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений, в том числе включенных в выплатной резерв, организации и проведения лотерей, азартных игр, производства и реализации защищенной от подделок полиграфической продукции, финансового обеспечения государственной службы, госу-

¹ Федеральный Конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

дарственного регулирования деятельности негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний, специализированных депозитариев и актуариев по негосударственному пенсионному обеспечению, обязательному пенсионному страхованию и профессиональному пенсионному страхованию, бюро кредитных историй, оказания государственной поддержки субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, применения контрольно-кассовой техники, осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Министерство финансов Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности служб, находящихся в его ведении:

- Федеральной налоговой службы;
- Федерального казначейства;
- Федеральной таможенной службы;
- Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка.

Министерство финансов Российской Федерации осуществляет следующие полномочия:

1) *вносит* в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов и других нормативных правовых актов, по вопросам, относящимся к сфере ведения Министерства и подведомственных ему федеральных служб;

2) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Министерство *принимает* нормативные правовые акты, определяющие:

- порядок формирования отчетности об исполнении федерального бюджета;
- порядок ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета;
- порядок применения бюджетной классификации Российской Федерации;
- формы налоговых деклараций, расчетов по налогам и порядок заполнения налоговых деклараций;
- порядок ведения государственной долговой книги Российской Федерации;
- условия эмиссии и обращения федеральных государственных ценных бумаг;

- порядок ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской отчетности;
- порядок определения цен на драгоценные металлы;
- и другие нормативные правовые акты по вопросам в установленной сфере деятельности Министерства и подведомственных ему федеральных служб.

3) *осуществляет:*

- составление проекта федерального бюджета;
- утверждение и ведение сводной бюджетной росписи федерального бюджета;
- представление в Правительство Российской Федерации отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации;
- управление в установленном порядке средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния;
- методическое руководство в области бюджетного планирования;
- обеспечение кассового обслуживания органами федерального казначейства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;
- организацию ведения главными распорядителями средств федерального бюджета мониторинга бюджетного сектора;
- заключение от имени Российской Федерации договоров о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации и договоров обеспечения регрессных требований гаранта;
- управление в установленном порядке государственным долгом Российской Федерации;
- ведение государственной долговой книги Российской Федерации и учет информации о долговых обязательствах, отраженных в соответствующих долговых книгах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- выполнение функций эмитента государственных ценных бумаг;
- государственную регистрацию условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг;
- обеспечение предоставления бюджетных ссуд и бюджетных кредитов;
- организацию формирования и использования ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации;

- сбор, обработку и анализ информации о состоянии государственных и муниципальных финансов;
- организацию перечисления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- согласование решений Пенсионного фонда Российской Федерации об объемах и структуре размещения средств страховых взносов;
- и другие функции.

К органам специальной компетенции относят также Федеральную налоговую службу, которая, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506, находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

Федеральная налоговая служба (ФНС России), прежде всего, осуществляет обширный комплекс контрольных полномочий. Она является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, а также за соблюдением валютного законодательства Российской Федерации в пределах компетенции налоговых органов.

Кроме того, Служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, федеральный государственный надзор в области организации и проведения азартных игр, федеральный государственный надзор за проведением лотерей и др.

Федеральная налоговая служба *регистрирует* в установленном порядке контрольно-кассовую технику, используемую организациями и индивидуальными предпринимателями в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Ведет учет всех налогоплательщиков, а также:

- Единый государственный реестр юридических лиц, Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей и Единый государственный реестр налогоплательщиков;
- Единый государственный реестр лотерейных терминалов;
- реестр контрольно-кассовой техники.

Федеральная налоговая служба бесплатно *информирует* (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков о действующих налогах и

сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также предоставляет формы налоговой отчетности и разъясняет порядок их заполнения.

Осуществляет возврат или зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов, а также пеней и штрафов.

Принимает решения об изменении сроков уплаты налогов, сборов и пеней.

Утверждает формы различных налоговых документов, например уведомлений, требований, свидетельств, актов и т. д.

Федеральная налоговая служба имеет право применять меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, а также санкции, направленные на пресечение фактов нарушения законодательства Российской Федерации.

Федеральная налоговая служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы – управления по субъектам Российской Федерации, межрегиональные инспекции, инспекции по районам, районам в городах, городам без районного деления, инспекции межрайонного уровня, составляющие единую централизованную систему налоговых органов.

Важна также роль **Федерального казначейства**, которое в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703 является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета, функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, внешнему контролю качества работы аудиторских организаций.

Данная служба находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

Федеральное казначейство осуществляет следующие полномочия:

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

2) ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета;

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

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

5) ведет сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;

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

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

8) получает от главных распорядителей средств федерального бюджета, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов и органов местного самоуправления материалы, необходимые для составления отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации;

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

10) осуществляет прогнозирование и кассовое планирование средств федерального бюджета;

11) осуществляет управление операциями на едином счете федерального бюджета;

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

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

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

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

16) осуществляет полномочия по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере и др.

В ведении Министерства финансов Российской Федерации находятся еще две службы – Федеральная таможенная служба и Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка. Содержание их деятельности будет раскрыто в рамках следующего вопроса, посвященного финансовому контролю.

Федеральная служба по финансовому мониторингу в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 июня 2012 г. № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в этой сфере, по координации соответствующей деятельности федеральных органов исполнительной власти, других государственных органов и организаций, а также функции национального центра по оценке угроз национальной безопасности, возникающих в результате совершения операций (сделок) с денежными средствами или иным имуществом, и по выработке мер противодействия этим угрозам.

Руководство деятельностью Росфинмониторинга осуществляет Президент Российской Федерации.

Росфинмониторинг осуществляет следующие полномочия:

1) осуществляет контроль за выполнением юридическими и физическими лицами законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также привлечение к ответственности юридических и физических лиц, допустивших нарушение законодательства Российской Федерации в этой сфере;

2) вносит Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, других документов по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности;

3) принимает нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности;

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

5) осуществляет проверку информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, в том числе получает в установленном порядке дополнительную информацию об операциях клиентов организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, а также информацию о движении средств по счетам (вкладам) клиентов кредитных организаций;

6) выявляет признаки, свидетельствующие о том, что операция (сделка) с денежными средствами или иным имуществом связана с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма;

7) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за операциями (сделками) с денежными средствами или иным имуществом;

8) получает, в том числе по запросам, от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и Центрального банка Российской Федерации информацию по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, за исключением информации о частной жизни граждан;

9) осуществляет оценку угроз национальной безопасности, возникающих в связи с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма, представляет Президенту Российской Федерации ежегодный доклад о таких угрозах и мерах по их нейтрализации;

10) ведет учет организаций, осуществляющих операции (сделки) с денежными средствами или иным имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы;

11) издает в соответствии с законодательством Российской Федерации постановления о приостановлении операций с денежными средствами или иным имуществом;

12) разрабатывает и проводит мероприятия по предупреждению нарушений законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

13) координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти в установленной сфере деятельности;

14) взаимодействует с Центральным банком Российской Федерации по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности;

15) взаимодействует и осуществляет информационный обмен в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на основе принципа взаимности с компетентными органами иностранных государств в установленной сфере деятельности;

16) взаимодействует от имени Российской Федерации по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, с международными организациями, органами государственной власти, организациями и гражданами иностранных государств;

17) направляет информацию в правоохранительные органы при наличии достаточных оснований полагать, что операция (сделка) связана с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма, а также предоставляет информацию по запросам правоохранительных органов в соответствии с федеральными законами;

18) создает единую информационную систему в установленной сфере деятельности,

а также осуществляет иные функции.

Управление в денежно-кредитной сфере осуществляет **Центральный банк Российской Федерации** на основании Конституции Российской Федерации и Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации» от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ. Центральный банк России является юридическим лицом, осуществляющим свои функции и полномочия независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Целями деятельности Банка России являются:

- защита и обеспечение устойчивости рубля;
- развитие и укрепление банковской системы России;
- обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы;
- развитие и укрепление финансового рынка в России;
- обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

Банк России выполняет следующие функции:

1) во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредит-

ную политику, а также политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации;

2) монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение;

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

4) устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации;

5) осуществляет надзор и наблюдение в национальной платежной системе;

6) устанавливает правила проведения банковских операций;

7) осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами, посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов;

8) осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Банка России;

9) осуществляет контроль и надзор за соблюдением эмитентами требований законодательства Российской Федерации об акционерных обществах и ценных бумагах;

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

10) осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп (далее – банковский надзор);

11) регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями в соответствии с федеральными законами;

12) осуществляет самостоятельно или по поручению Правительства Российской Федерации все виды банковских операций и иных сделок, необходимых для выполнения функций Банка России;

13) организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации;

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

15) устанавливает правила бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы Российской Федерации;

16) устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю;

17) принимает участие в разработке прогноза платежного баланса Российской Федерации и организует составление платежного баланса Российской Федерации;

18) устанавливает порядок и условия осуществления валютными биржами деятельности по организации проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты, осуществляет выдачу, приостановление и отзыв разрешений валютным биржам на организацию проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты;

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

20) осуществляет выплаты Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации, в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом;

21) осуществляет иные функции в соответствии с федеральными законами.

Банк России не отнесен Конституцией Российской Федерации ни к одной из форм государственной власти, но при этом выполняет функции, присущие органу исполнительной власти, хотя по статусу таковым не является.

Таким образом, осуществляя финансовую деятельность, государственные органы и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции принимают финансово-правовые акты, посредством которых регулируют общественные отношения в области образования, распределения и использования финансовых ресурсов, проведения контроля за их расходованием, за выполнением финансовых планов и обязательств перед государством.

В таких актах выражаются правовые формы финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления. Они являются основанием для возникновения, прекращения и изменения конкретных правоотношений. Значение и содержание форм финансовой деятельности обуславливаются применением тех или иных правовых актов. Например, принятие федерального бюджета юридически оформ-

ляется в виде федерального закона. Это вытекает из общегосударственного значения бюджета, его важной роли для социально-экономического развития страны, широкого круга общественных отношений, возникающих в связи с его принятием. Выделения же денежных средств подведомственным предприятиям решаются актами министерств и других органов государственного управления в соответствии с порядком, установленным правовыми нормами.

Классифицировать финансово-правовые акты можно по разным основаниям: по юридическим свойствам, по юридической природе, по органам, их издающим.

По *юридическим свойствам* финансово-правовые акты подразделяются на нормативные и индивидуальные. К нормативным относятся акты, регулирующие группу однородных финансовых отношений и содержащие общие правила поведения их участников, т. е. правовые нормы. Нормативные финансово-правовые акты устанавливают виды финансовых обязательств (налогов и других платежей) организаций и граждан перед государством или муниципальным образованием, порядок исчисления установленных платежей, типичные признаки плательщиков, порядок расходования государственных денежных средств, порядок проведения финансового контроля и т. д. Срок их действия, как правило, является длительным.

Общие правила, установленные в нормативных актах, конкретизируются в индивидуальных финансово-правовых актах, каждый из которых предусматривает один какой-либо конкретный случай, обращен к точно определенным участникам финансовых отношений, ведет к возникновению, изменению или прекращению конкретных финансовых правоотношений. Например, на основе законодательного нормативного финансово-правового акта государственная налоговая инспекция направляет конкретному гражданину, имеющему в собственности жилой дом, извещение об уплате налога, которое и является индивидуальным финансово-правовым актом. Таким образом, индивидуальные финансово-правовые акты – это акты применения норм права. Принятие их – необходимое условие для практического претворения в жизнь нормативных финансово-правовых актов и выполнения задач по созданию, распределению или использованию финансовых ресурсов государства.

По *юридической природе* финансово-правовые акты делятся на следующие виды:

– законодательные, к которым относятся законы, принимаемые представительными органами государственной власти Российской

Федерации или субъектов Федерации по вопросам финансовой деятельности государства;

– подзаконные, т. е. акты всех других государственных органов и органов местного самоуправления, основанные на законе и принятые во исполнение закона. Все они имеют определенную форму (указы, постановления, приказы и т. д.).

Далее такая классификация финансово-правовых актов конкретизируется по органам, их издающим. Основные формы актов государственных органов установлены Конституцией Российской Федерации. Как уже говорилось, финансово-правовые акты издаются в форме законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации и др. Отраслевые органы государственного управления издают приказы и инструкции по вопросам финансов. Такую же форму имеют финансово-правовые акты финансовых органов. При этом инструкции относятся к нормативным финансово-правовым актам. Приказы могут содержать и нормы права, и решения конкретного характера. Органы государственного управления, в особенности финансовые органы, издают многочисленные индивидуальные финансово-правовые акты, которые имеют, помимо приказов, и другие формы выражения, например, резолюция должностного лица об утверждении документа, о разрешении каких-либо действий и т. д.

Особенностью финансово-правовых актов является наличие среди них большой группы финансово-плановых актов. Они отличаются от других финансово-правовых актов своим содержанием.

Финансово-плановые акты – это акты, принимаемые в процессе финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, содержащие конкретные задания в области финансов на определенный период, т. е. являющиеся планами по мобилизации, распределению и использованию финансовых ресурсов.

Существование финансово-плановых актов обусловлено действием принципа плановости в процессе образования, распределения и использования финансовых ресурсов в соответствии с программами и планами экономического и социального развития.

К финансово-плановым актам относятся:

а) основной финансовый план государства – федеральный бюджет Российской Федерации, а также государственные бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты;

б) бюджеты государственных и муниципальных внебюджетных фондов;

- в) финансово-кредитные и кассовые планы банков;
- г) финансовые планы страховых организаций;
- д) финансовые планы и сметы министерств, ведомств, других органов государственного управления и органов местного самоуправления;
- е) финансовые планы (балансы доходов и расходов) предприятий и объединений;
- ж) сметы бюджетных учреждений.

Утвержденный соответствующим государственным органом финансово-плановый акт регулирует финансовые отношения и вызывает юридические последствия, как любой финансово-правовой акт¹.

4. Финансовый контроль: понятие, значение, виды

Безусловно, для целей эффективного и целесообразного расходования фондов денежных средств государства и муниципальных образований необходим непрерывный контроль, осуществляемый уполномоченными на то органами.

Финансовый контроль – важная составная часть финансовой деятельности государства. Объективной предпосылкой для этого является то, что формирование, распределение и использование денежных ресурсов страны не может производиться бесконтрольно.

Финансовый контроль – это регламентированная нормами права деятельность уполномоченных органов по проверке соблюдения законности и целесообразности действий в области образования, распределения и использования государственных и муниципальных денежных фондов в целях эффективного социально-экономического развития государства.

Финансовый контроль – это контроль законности и целесообразности действий в области образования, распределения и использования государственных и муниципальных денежных фондов в целях эффективного социально-экономического развития страны в целом и ее регионов.

Финансовый контроль осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами всей системой органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе специальными контрольными органами при участии общественных организаций, трудовых коллективов и граждан.

¹ Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М. : Юристъ, 2003. С. 93–97.

Целью финансового контроля является обеспечение законности и целесообразности проводимой финансовой деятельности. Обеспечение законности имеет конституционную основу (см. ч. 2 ст. 15 Конституции) и выражается в соблюдении установленного в области финансовой деятельности правопорядка всеми заинтересованными субъектами. Целесообразность заключается в экономической обоснованности и эффективности осуществляемых действий, их соответствие задачам государства и муниципальных образований.

Основными *задачами* финансового контроля являются:

- проверка выполнения органами государственной власти и местного самоуправления функций финансовой деятельности, соответствующей своей компетенции;
- проверка выполнения гражданами и организациями финансовых обязательств перед государством и органами местного самоуправления;
- проверка правильности использования государственными и муниципальными организациями денежных ресурсов (бюджетных и собственных средств, банковских ссуд, внебюджетных и других средств);
- проверка правильности совершения финансовых операций и хранения денежных средств организациями;
- выявление внутренних резервов производства – возможностей повышения рентабельности хозяйства, роста производительности труда, более экономного и эффективного использования материальных и денежных средств;
- устранение и предупреждение нарушений финансовой дисциплины.

Виды финансового контроля. Различные критерии дают возможность выделить несколько видов финансового контроля.

1. В зависимости от времени проведения он делится на *предварительный, текущий и последующий*.

Особенность *предварительного* контроля заключается в том, что он проводится до осуществления действий по образованию, распределению и использованию денежных фондов. Его значение обусловлено профилактическим, предупредительным характером. В данном случае проверяется документация, служащая основанием для проведения финансовой деятельности, – проекты бюджетов, финансовых планов и смет, кредитные и кассовые заявки и т. п.

Непосредственно в ходе совершения повседневной финансовой деятельности, выражающейся в осуществлении операций по получению и использованию денежных средств, производится *текущий* финансовый контроль.

Последующий финансовый контроль осуществляется после исполнения доходной и расходной частей бюджета (использования денежных средств, уплаты налогов и т. п.). Здесь выявляется состояние финансовой дисциплины, ее нарушения, определяются меры по устранению недостатков.

2. В зависимости от волеизъявления субъектов контрольных правоотношений и требований законодательства существуют *обязательный* и *инициативный* финансовый контроль.

Обязательный контроль проводится следующим образом:

– в соответствии с требованиями законов за исполнением бюджета по итогам года (со стороны, например, представительных органов власти);

– в соответствии с решением компетентных государственных органов (например, со стороны налоговых или правоохранительных органов).

Инициативный контроль проводится по решению самого хозяйствующего субъекта.

3. В зависимости от правового статуса проверяющего субъекта можно выделить следующие виды финансового контроля: *государственный* (уровень Российской Федерации и субъектов Российской Федерации), *муниципальный* (органы местного самоуправления), *общественный* и *аудиторский*.

Государственный и муниципальный контроль, в свою очередь, можно подразделить на *надведомственный (вневедомственный)* и *внутриведомственный*. Эту классификацию можно продолжить, поставив в зависимость от видов проверяющих органов: представительных органов власти, Президента Российской Федерации, исполнительных органов власти общей компетенции, финансово-кредитных организаций и т. д.

4. В зависимости от содержания финансовый контроль делится на бюджетный, налоговый, страховой, валютный, на рынок ценных бумаг.

Методы финансового контроля. Методы финансового контроля, представляющие собой приемы, способы и средства его осуществления, весьма разнообразны. К ним можно отнести: ревизии, проверки (документации, состояния учета и отчетности), рассмотрение проектов финансовых планов, заявок, отчетов о финансово-хозяйственной деятельности, заслушивание докладов, информации должностных лиц и др. Выбор метода зависит от правового положения и особенностей форм деятельности проверяемых и проверяющих органов, цели и оснований возникновения контрольных правоотношений.

Общие методы проведения финансового контроля конкретизируются в инструкциях, указаниях, методических письмах и пособиях налоговых органов, Минфина России и других компетентных организаций. Сроки проведения контроля устанавливаются планами, но могут осуществляться в связи с возникшей необходимостью (например, поступление информации о нарушениях и злоупотреблениях в финансовой деятельности организации).

Ревизия является основным методом финансового контроля. Это наиболее глубокое и полное обследование финансово-хозяйственной деятельности организаций с целью проверки ее законности, правильности и целесообразности. Ревизии проводятся финансовыми контролирующими органами, а также органами государственного управления в отношении подведомственных организаций.

Виды ревизий (в зависимости об объекта проверки): *документальные, фактические, полные (сплошные), выборочные (частичные)*.

Документальная ревизия включает в себя проверку отчетов, смет, денежных документов: счетов, платежных ведомостей, ордеров, чеков. Во время *фактической ревизии* проверяются не только документы, но и наличие денег и материальных ценностей. *Полная ревизия*, как это можно понять из ее названия, представляет собой проверку всей деятельности организации за какой-то период времени. При *выборочной* ревизии проверяется какое-то одно направление финансово-хозяйственной деятельности (например, проверка командировочных расходов, работы по приему налоговых и страховых взносов).

Срок проведения ревизии – не более 30 дней. Юридическим оформлением ее является акт. Этот документ подписывается руководителем ревизионной группы (ревизором), руководителем проверяемой организации и ее главным бухгалтером. К акту могут быть приложены возражения и замечания руководителя проверяемой организации или его главного бухгалтера, изложенные в письменном виде и заверенные их подписью.

Акт имеет большое юридическое значение. В соответствии с ним виновные привлекаются к дисциплинарной или уголовной ответственности; принимаются меры по устранению выявленных недостатков; вносятся предложения по предупреждению нарушений финансовой дисциплины. Руководитель проверяющей организации обязан проконтролировать выполнение решений, принятых по ее результатам.

В ходе ревизии может быть составлен промежуточный отдельный акт. Это происходит при необходимости принятия срочных мер по

устранению выявленных нарушений и привлечения виновных лиц к ответственности. В этом случае материалы ревизии передаются следственным органам. Руководитель проверяемой организации обязан принять меры к устранению выявленных злоупотреблений еще до окончания ревизии, о чем делается соответствующая запись в акте ревизии.

5. Полномочия государственных и муниципальных органов в области финансового контроля

Вневедомственный (надведомственный) финансовый контроль могут осуществлять законодательные и исполнительные органы государственной и муниципальной власти.

Законодательные органы государственной власти. Основы контроля со стороны законодательных органов государственной власти закреплены в Конституции Российской Федерации и в конституциях республик, являющихся ее субъектами, а также в уставах других субъектов Российской Федерации. Так, в соответствии с п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации Государственная Дума рассматривает и утверждает отчеты об исполнении федерального бюджета и бюджета внебюджетных государственных социальных фондов.

Функции финансового контроля выполняют комитеты и комиссии, созданные Советом Федерации и Государственной Думой. К ним относятся: Комитет по бюджету и налогам, банкам и финансам; Комитет по кредитным организациям и финансовым рынкам Государственной думы; Комитет Совета Федерации по бюджету, налоговой политике, финансовому, валютному и таможенному регулированию, банковской деятельности. Формой финансового контроля является также заслушивание на заседаниях представительных органов соответствующих вопросов. Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом (ч. 5 ст. 101 Конституции Российской Федерации).

Счетная палата

Цель создания и функционирования Счетной палаты – осуществление финансового контроля. Согласно Федеральному закону «О Счетной палате Российской Федерации» от 5 апреля 2013 г., это постоянно действующий орган государственного финансового контроля (высший орган внешнего государственного аудита), подотчетный Федеральному Собранию Российской Федерации, обладающий организационной

и функциональной независимостью. Деятельность Счетной палаты основана на принципах законности, эффективности, объективности, независимости, открытости и гласности.

При создании Счетной палаты Российской Федерации использовался зарубежный опыт. Он обобщен в Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 г.

Деятельность Счетной палаты направлена на проведение контрольно-аналитических мер в отношении намечаемых, осуществляемых и уже произведенных государственных расходов. К ее задачам относятся:

1) организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

2) аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации;

3) определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования в Российской Федерации;

4) анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах компетенции;

5) оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов, в пределах компетенции Счетной палаты;

6) определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

7) контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных кредитных организациях Российской Федерации;

8) обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции.

Как мы видим, объектом контроля со стороны Счетной палаты Российской Федерации являются средства федерального бюджета, федеральных внебюджетных фондов, федеральная собственность.

В рамках выполнения своих задач Счетная палата осуществляет следующие *функции*:

1) осуществление внешнего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений;

2) экспертиза проектов федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год;

3) внешняя проверка годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета, годовых отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации в пределах компетенции, установленной Бюджетным кодексом Российской Федерации, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

4) проведение проверки бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов – получателей межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;

5) проведение оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году;

6) мониторинг и анализ формирования и использования системы целевых показателей исходя из приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации при разработке и реализации документов стратегического планирования Российской Федерации в пределах компетенции Счетной палаты;

7) оценка эффективности формирования, управления и распоряжения федеральными ресурсами в целях обеспечения безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации;

8) проведение по месту расположения объектов аудита (контроля) ревизий и тематических проверок по отдельным разделам (подразделам), целевым статьям и видам расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

9) экспертиза проектов федеральных законов, иных нормативных правовых актов в части, касающейся расходных обязательств Российской Федерации; экспертиза проектов федеральных законов, приводящих к изменению доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также государственных программ Российской Федерации;

10) проведение аудита систем финансовых расчетов в целях содействия формированию эффективной национальной платежной системы;

11) проведение аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля);

12) подготовка ежеквартальных оперативных докладов о ходе исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году, их представление палатам Федерального Собрания и направление Председателю Правительства Российской Федерации аналитической записки о ходе исполнения федерального бюджета за отчетный период;

13) аудит (контроль) состояния государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации, долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета;

14) экспертиза международных договоров Российской Федерации, документов стратегического планирования Российской Федерации, в том числе государственных программ Российской Федерации, межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, и иных документов, затрагивающих вопросы формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами;

15) по обращению федерального государственного органа, органа управления государственным внебюджетным фондом, оказание содействия в организации системы внутреннего аудита, методологической и методической помощи при разработке стандартов внутреннего аудита;

16) проверка и анализ эффективности внутреннего аудита, осуществляемого в объектах внешнего государственного аудита (контроля);

17) систематический анализ итогов проводимых контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

18) взаимодействие с высшими органами государственного аудита (контроля) иностранных государств и их международными объединениями на двусторонней и многосторонней основе;

19) взаимодействие с государственными контрольными, правоохранительными и иными органами, заключение с ними соглашений о сотрудничестве;

20) взаимодействие с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе по вопросам внешнего государственного аудита (контроля), заключение с ними соглашений о сотрудничестве;

21) внесение в Совет Федерации и Государственную Думу предложений о совершенствовании законодательства по вопросам, относящимся к компетенции Счетной палаты;

22) регулярное представление палатам Федерального Собрания информации о результатах проводимых контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

22.1) экспертиза доклада об итогах работы по реализации соглашений о разделе продукции, направленного Государственной Думой, подготовка и представление в Государственную Думу соответствующего заключения по указанному докладу;

23) обеспечение развития и функционирования информационной системы в целях обмена информацией с другими контрольными и надзорными органами, иными государственными органами, объектами аудита (контроля);

23.1) осуществление контрольных полномочий в соответствии с настоящим Федеральным законом.

При проведении контрольной деятельности Счетная палата имеет право проводить ревизии и тематические проверки, о результатах которых она информирует Совет Федерации и Государственную Думу, при необходимости передает соответствующие материалы в правоохранительные органы. Осуществляя ревизии и проверки, должностные лица Счетной палаты не вправе вмешиваться в оперативную деятельность проверяемых организаций, а также предавать гласности свои выводы до завершения ревизии и оформления ее результатов в виде акта.

Для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности виновных должностных лиц Счетная палата направляет представление органам государственной власти Российской Федерации, руководителям проверяемых организаций. Это представление должно быть рассмотрено в указанный в нем срок, а если он не указан, то в течение 20 дней со дня получения предписания.

Счетная палата имеет право давать администрации проверяемых предприятий, учреждений и организаций обязательные для исполнения предписания в случаях выявления нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности, наносящих государству пря-

мой непосредственный ущерб и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, а также умышленного или систематического несоблюдения порядка и сроков рассмотрения представлений Счетной палаты, создания препятствий для проведения ее контрольных мероприятий.

Производя проверки и ревизии, инспекторы Счетной палаты имеют право: беспрепятственно посещать государственные органы, предприятия, учреждения, организации, банки; опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады, архивы, а при обнаружении подделок, подлогов, хищений, злоупотреблений – изымать необходимые документы, оставляя в делах акт изъятия или опись изъятых документов.

В своей контрольной деятельности Счетная палата взаимодействует с другими контрольными органами Российской Федерации.

На уровне субъектов Федерации их представительные органы власти образуют счетные палаты (контрольно-счетные палаты и т. п.) как органы постоянно действующего государственного финансового контроля за получением и использованием средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных фондов, создаваемых органами власти соответствующих субъектов.

Органы исполнительной власти общей компетенции

К органам исполнительной государственной власти общей компетенции относятся: Правительство Российской Федерации, правительства, администрации субъектов Федерации. Их деятельность осуществляется в двух направлениях. Во-первых, они непосредственно сами проводят финансовый контроль, и, во-вторых, координируют контрольную деятельность подведомственных им органов государственного управления, в том числе финансовых.

В пределах своих полномочий Правительство Российской Федерации на основании Конституции Российской Федерации (ст. 114) и Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2 «О Правительстве Российской Федерации» контролирует составление и исполнение федерального бюджета, проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, осуществляет валютный контроль.

Кроме того, в компетенцию Правительства Российской Федерации входит руководство и контроль федеральных министерств, государственных комитетов и других организаций, которые подотчетны ему, включая органы федеральной службы финансовой сферы.

Также Правительство Российской Федерации осуществляет контроль за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Так, оно вносит предложения Президенту Рос-

сийской Федерации о приостановлении действия правовых актов субъектов Российской Федерации, если они вступают в противоречие с международным и федеральным законодательством.

Правительство Российской Федерации принимает правовые акты (нормативные и индивидуальные), регулирующие порядок финансовой деятельности, например Положение о Министерстве финансов Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329), Положение о федеральном казначействе Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703), о других службах, где закреплены функции по финансовому контролю.

При Правительстве образованы комиссии, наделенные контрольными функциями в области финансов, например, Комиссия по контролю за предоставлением налоговых и таможенных льгот; Комиссия по обеспечению доходов федерального бюджета; Федеральная комиссия по обеспечению формирования доходов федерального бюджета за счет средств от приватизации.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 Министерство финансов Российской Федерации обладает следующими функциями в области финансового контроля:

- контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере: за целевым использованием средств федерального бюджета, государственных внебюджетных и целевых бюджетных фондов;
- контроль за расходами, связанными с государственным внутренним и внешним долгом, осуществляет ведение государственной долговой книги Российской Федерации;
- частично валютный и экспортный контроль;
- контроль за использованием и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней организациями и совершением сделок с ними;
- страховой надзор и контроль за обеспечением платежеспособности страховщиков;
- контроль в области лицензирования, аттестации, деятельности и представления отчетности в отношении субъектов страхового дела;
- контроль за качеством аудиторских проверок;
- контроль за исполнением федерального бюджета и реализации мер принуждения, применяемых к участникам бюджетного процесса за нарушение бюджетного законодательства;
- контроль и экспертиза проектов финансово-экономических обоснований к законопроектам о введении или об отмене налогов, освобождения

дении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другим законопроектам, предусматривающим расходы, покрываемые за счет федерального бюджета;

- контроль за расходами и численностью работников федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- контроль за расчетами по налогам, разработка форм налоговых деклараций, методических рекомендаций и других нормативных правовых актов по вопросам применения законодательства о налогах и сборах;

- контроль за проведением лотерей;

- контроль в области лицензирования деятельности по изготовлению защищенной полиграфической продукции;

- контроль и надзор в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений;

- контроль в сфере эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг, предоставления государственных гарантий Российской Федерации;

- противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, коррупции и финансированию терроризма;

- обеспечение организации финансового контроля: методологическое руководство бухгалтерским учетом и отчетностью, утверждение типовых форм бухгалтерского учета и отчетности, осуществление лицензирования.

Кроме того, Министерство финансов Российской Федерации вправе проводить комплексные ревизии и тематические проверки поступления и расходования средств федерального бюджета, внебюджетных фондов и других федеральных средств, проводить документальные ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности по заданиям правоохранительных органов. По обращениям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления Минфин России организует ревизии и финансовые проверки соответствующих организаций.

В целях выполнения этой деятельности Минфин России имеет право запрашивать необходимые материалы по бюджетным и внебюджетным фондам и применять меры воздействия по результатам контроля – при установлении фактов нецелевого использования средств, взыскивать их с наложением штрафа; ограничивать, приостанавливать и прекращать финансирование организаций в случае нарушения финансовой дисциплины. Минфин России уполномочен предоставлять отсрочки и рассрочки по налоговым платежам в федеральный бюджет.

Финансовый контроль вправе осуществлять все структурные подразделения Министерства финансов Российской Федерации. Однако в его ведении находятся специализированные федеральные службы, предназначением которых является контроль и надзор. Это Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба, Федеральное казначейство (федеральная служба), Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка.

Федеральное казначейство. В случаях установления нарушений финансовой дисциплины органы федерального казначейства вправе применять санкции и другие меры принудительного воздействия: приостанавливать операции по счетам в банках, выдавать предписания о бесспорном порядке взыскания средств, использованных не по целевому назначению, с наложением штрафа в размере учетной ставки Центрального банка Российской Федерации; налагать на банки штрафы в случаях несвоевременного зачисления ими средств, поступающих в доход федерального бюджета или в государственные внебюджетные фонды (или средств, перечисленных из указанного бюджета и фондов на счета получателей). Казначейство вправе вносить в Центральный банк РФ представления на лишение соответствующих банков лицензий на совершение банковских операций.

Федеральная налоговая служба. Согласно Положению о Федеральной налоговой службе Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506) ее территориальные подразделения (управления по субъектам Российской Федерации, инспекции по городам и районам) действуют как система специализированных органов финансового контроля. Они обеспечивают единую систему контроля за соблюдением российского налогового законодательства, правильности исчисления, полноты и своевременности внесения налогов в бюджет и во внебюджетные фонды, осуществляют валютный контроль в рамках своей компетенции.

Налоговые органы кроме контрольных полномочий наделены правом применения мер принудительного воздействия к нарушителям налогового законодательства. Налоговый Кодекс Российской Федерации в главе 15 закрепил эти полномочия и санкции, уточнил и конкретизировал их содержание, установил порядок их применения.

Федеральная служба по финансовому мониторингу, согласно Положению, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2004 г. № 307, является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным принимать меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным

путем, и финансированию терроризма и координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Основными функциями Федеральной службы по финансовому мониторингу являются: осуществление контроля и надзора за выполнением юридическими и физическими лицами требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, привлечение к ответственности лиц, допустивших нарушение этого законодательства.

Федеральная таможенная служба Российской Федерации согласно Положению (постановление Правительства Российской Федерации от 26 июля 2006 г. № 459), является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями.

Центральный банк Российской Федерации (Федеральный закон Российской Федерации от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)») осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций. При этом он вправе применить к банкам, нарушающим законодательство и установленные правила деятельности, принудительные меры воздействия в административном порядке. Во-вторых, Центральный банк Российской Федерации осуществляет контроль за соблюдением законодательства о валютном регулировании и денежном обращении.

6. Независимый аудиторский контроль

Правовой основой независимого (аудиторского) контроля является Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты по проведению аудиторской деятельности, изданные в соответствии с указанным Федеральным законом.

Аудиторской деятельностью (аудитом) является деятельность по проведению аудита и оказанию сопутствующих аудиту услуг, осуществляемая аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами.

Аудит – независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности.

Цель аудита заключается в выражении мнения о достоверности финансовой отчетности и соответствия порядка ведения бухгалтерского учета законодательству Российской Федерации.

Под достоверностью в данном случае следует понимать степень точности данных финансовой отчетности, позволяющей на основании ее данных делать правильные выводы о результатах хозяйственной деятельности, финансовом и имущественном положении аудируемых лиц и принимать обоснованные решения. Под бухгалтерской (финансовой) отчетностью аудируемого лица понимается отчетность, предусмотренная Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» или изданными в соответствии с ним нормативными правовыми актами, а также аналогичная по составу отчетность, предусмотренная иными федеральными законами или изданными в соответствии с ними нормативными правовыми актами.

При этом надо учитывать, что аудит не подменяет государственного финансового контроля, осуществляемого уполномоченными органами государственной власти.

Аудиторские организации, индивидуальные аудиторы (индивидуальные предприниматели, осуществляющие аудиторскую деятельность) не вправе заниматься какой-либо иной предпринимательской деятельностью, кроме проведения аудита и оказания услуг, предусмотренных настоящей статьей.

Аудиторские организации, индивидуальные аудиторы наряду с аудиторскими услугами могут оказывать прочие услуги, связанные с аудиторской деятельностью, в частности:

- 1) постановку, восстановление и ведение бухгалтерского учета, составление бухгалтерской (финансовой) отчетности, бухгалтерское консультирование;
- 2) налоговое консультирование, постановку, восстановление и ведение налогового учета, составление налоговых расчетов и деклараций;
- 3) анализ финансово-хозяйственной деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей, экономическое и финансовое консультирование;
- 4) управленческое консультирование, в том числе связанное с реорганизацией организаций или их приватизацией;
- 5) юридическую помощь в областях, связанных с аудиторской деятельностью, включая консультации по правовым вопросам, представление интересов доверителя в гражданском и административном судопроизводстве, в налоговых и таможенных правоотношениях, в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

6) автоматизацию бухгалтерского учета и внедрение информационных технологий;

7) оценочную деятельность;

8) разработку и анализ инвестиционных проектов, составление бизнес-планов;

9) проведение научно-исследовательских и экспериментальных работ в областях, связанных с аудиторской деятельностью, и распространение их результатов, в том числе на бумажных и электронных носителях;

10) обучение в областях, связанных с аудиторской деятельностью.

Аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица, в бухгалтерской и финансовой документации которого содержатся сведения, составляющие государственную тайну, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Аудиторская организация – коммерческая организация, являющаяся членом одной из саморегулируемых организаций аудиторов.

Коммерческая организация приобретает право осуществлять аудиторскую деятельность с даты внесения сведений о ней в реестр аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемой организации аудиторов, членом которой такая организация является.

Аудитор – физическое лицо, получившее квалификационный аттестат аудитора и являющееся членом одной из саморегулируемых организаций аудиторов.

Физическое лицо признается аудитором с даты внесения сведений о нем в реестр аудиторов и аудиторских организаций.

Аудитор, являющийся работником аудиторской организации на основании трудового договора между ним и аудиторской организацией, вправе участвовать в осуществлении аудиторской организацией аудиторской деятельности, а также в оказании прочих услуг.

Индивидуальный аудитор вправе осуществлять аудиторскую деятельность, а также оказывать прочие услуги в соответствии с Федеральным законом.

Аудит осуществляется на договорной основе. При этом порядок выплаты и размер денежного вознаграждения аудиторским организациям и индивидуальным аудиторам не могут быть поставлены в зависимость от выполнения каких бы то ни было требований о содержании выводов, которые могут быть сделаны в результате аудита.

Государство обязывает ряд организаций проводить *обязательные аудиторские проверки*. К ним относятся: акционерные общества,

кредитные организации, бюро кредитных историй, страховые организации или общества взаимного страхования, товарные или фондовые биржи, инвестиционные фонды, государственные внебюджетные фонды и др.

Кроме того, обязательный аудит проводится в случаях, если:

- объем выручки от продажи продукции (продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг) организации (за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, сельскохозяйственных кооперативов, союзов этих кооперативов) за предшествовавший отчетному год превышает 400 млн рублей или сумма активов бухгалтерского баланса по состоянию на конец предшествовавшего отчетному года превышает 60 млн рублей;

- если организация (за исключением органа государственной власти, органа местного самоуправления, государственного внебюджетного фонда, а также государственного и муниципального учреждения) представляет и (или) публикует сводную (консолидированную) бухгалтерскую (финансовую) отчетность;

- в иных случаях, установленных федеральными законами.

Обязательный аудит проводится ежегодно.

Причем если аудит проводится в организациях, в уставных капиталах которых находится не менее 25 % государственной собственности или собственности субъекта Российской Федерации, заключение договоров на оказание аудиторских услуг должно осуществляться не реже одного раза в пять лет по итогам проведения открытого конкурса в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Закон устанавливает обязанность аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов хранить *аудиторскую тайну*.

Аудиторские проверки проводятся в соответствии с правилами (стандартами), т. е. едиными требованиями к порядку осуществления аудиторской деятельности.

Каждая саморегулируемая организация аудиторов принимает одобренный советом по аудиторской деятельности кодекс профессиональной этики аудиторов. Кодекс профессиональной этики аудиторов – свод правил поведения, обязательных для соблюдения аудиторскими организациями, аудиторами при осуществлении ими аудиторской деятельности.

По результатам аудиторских проверок составляется официальный документ, называемый *аудиторским заключением*. Этот документ предназначен для пользователей финансовой отчетности аудируемых лиц. Он составляется в соответствии с федеральными правилами (стандартами) аудиторской деятельности и содержит мнение аудиторской организации или индивидуального аудитора о достоверности финансовой отчетности и соответствии порядка ведения бухгалтерского учета законодательству Российской Федерации.

Аудиторское заключение представляется только аудируемому лицу либо лицу, заключившему договор оказания аудиторских услуг.

Заведомо ложное аудиторское заключение – аудиторское заключение, составленное без проведения аудита или по результатам аудита, но явно противоречащее содержанию документов, представленных аудиторской организации, индивидуальному аудитору и рассмотренных в ходе аудита. Аудиторское заключение признается заведомо ложным по решению суда.

Законодатель предусмотрел ряд ограничительных мер, способствующих поддержанию принципа независимости проведения аудиторских проверок. Аудит не может осуществляться аудиторами, аудиторскими организациями, являющимися:

- учредителями (участниками) аудируемых лиц;
- их руководителями, бухгалтерами и иными лицами, несущими ответственность за организацию и ведение бухгалтерского учета и составление финансовой (бухгалтерской) отчетности;
- близкими родственниками (родители, супруги, братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители и дети супругов) сотрудников проверяемых организаций;
- при оказании в течение трех лет, непосредственно предшествовавших проведению аудиторской проверки, услуг по восстановлению и ведению бухгалтерского учета. И в других случаях.

При проведении обязательного аудита аудиторская организация обязана страховать риск ответственности за нарушение договора.

Большое значение имеет контроль качества работы аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов.

Аудиторская организация, индивидуальный аудитор обязаны устанавливать и соблюдать правила внутреннего контроля качества работы. Принципы осуществления внутреннего контроля качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов и требования к организации указанного контроля устанавливаются федеральными стандартами аудиторской деятельности.

Существует система проверки качества работы индивидуальных аудиторов и аудиторских организаций внешними проверяющими.

Предметом внешнего контроля качества работы является соблюдение аудиторской организацией, аудитором требований Федерального закона, стандартов аудиторской деятельности, правил независимости аудиторов и аудиторских организаций, кодекса профессиональной этики аудиторов.

Внешний контроль качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов осуществляют саморегулируемые организации аудиторов в отношении своих членов, а также уполномоченный федеральный орган по контролю и надзору.

В случае выявления нарушений у виновных аннулируется квалификационный аттестат аудитора.

Аудитор может заниматься профессиональной деятельностью только при наличии аттестата и членстве в одной из саморегулируемых организаций аудиторов.

Квалификационный аттестат аудитора выдается саморегулируемой организацией аудиторов при условии, что лицо, претендующее на его получение:

- 1) сдало квалификационный экзамен;
- 2) имело ко дню объявления результатов квалификационного экзамена стаж работы, связанной с осуществлением аудиторской деятельности либо ведением бухгалтерского учета и составлением бухгалтерской (финансовой) отчетности, не менее трех лет. Не менее двух лет из последних трех лет указанного стажа работы должны приходиться на работу в аудиторской организации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1202 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за деятельностью саморегулируемых организаций» Министерство финансов Российской Федерации определено уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование аудиторской деятельности в Российской Федерации.

Г л а в а 4. БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

1. Понятие бюджета. Доходная и расходная части бюджета.
2. Бюджетное право как подотрасль финансового права, его предмет. Источники и субъекты бюджетного права.
3. Бюджетная система, ее структура и принципы построения.
4. Бюджетное нарушение. Бюджетные меры принуждения за совершение бюджетного нарушения.

1. Понятие бюджета. Доходная и расходная части бюджета

Государственные и муниципальные бюджеты – основное звено финансовой системы Российской Федерации.

Бюджет, занимая центральное положение в финансовой системе, является неотъемлемым признаком государства, основой его суверенитета. Для реализации целей и задач, стоящих перед государством и муниципальными образованиями, им необходимо сконцентрировать значительные денежные ресурсы, которые и образуют бюджет страны.

Термином «бюджет» в Англии в средние века обозначалась «сумма, кошелек». Так называли портфель, в котором английский министр казначейства носил деньги и отчет, а также регулярно выступал перед Палатой лордов. С течением времени данное слово стало обозначать «отчет министра казначейства перед парламентом»¹.

Бюджет можно рассматривать как материальную, экономическую и юридическую категорию.

В материальном аспекте государственные и местные бюджеты представляют собой централизованный в масштабах определенного государственного или муниципального образования денежный фонд, который находится в распоряжении соответствующих органов государственной власти или местного самоуправления.

Как экономическая категория, бюджет – это совокупность экономических отношений, возникающих в связи с образованием, распределением и использованием централизованных денежных фондов, предназначенных для выполнения функций государства или муниципального образования.

В юридическом аспекте бюджет – это основной финансовый план образования, распределения и использования централизованного денежного фонда государства или муниципального образования, утверждаемый соответствующим представительным органом государствен-

¹ Финансовое право / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. М., 2003. С. 63.

ной власти или местного самоуправления. Этот юридический акт закрепляет права и обязанности участников бюджетных отношений.

Согласно ст. 6 БК РФ 1998 г., бюджет – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Бюджет создает финансовую базу функционирования государства и муниципальных образований. Средства, сконцентрированные в бюджете, предназначены для осуществления государственной социально-экономической политики обеспечения обороны и безопасности страны.

Кризисные явления в экономике и расстроенность финансовой системы не позволяют государственным и местным бюджетам в полной мере выполнять свое предназначение. В области бюджета такими негативными факторами являются бюджетный дефицит (превышение расходов над доходами), обострение противоречий при распределении средств между бюджетами разных уровней, несвоевременность утверждения бюджета, несобираемость доходов в намеченном объеме и т. д.

Бюджет состоит из двух взаимообусловленных частей: это доходная и расходная части. Все доходы и расходы бюджетной системы распределяются между бюджетами. Законодательство устанавливает единую для всех уровней бюджетов классификацию доходов и расходов.

***Доходы бюджета* – поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом источниками финансирования дефицита бюджета.**

Основной классификацией доходов является подразделение их на налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления.

К налоговым доходам бюджетов относятся доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним.

К неналоговым доходам бюджетов относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

- доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и ав-

тономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

- доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями;
- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;
- средства самообложения граждан;
- иные неналоговые доходы.

К безвозмездным поступлениям относятся:

- межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, т. е. средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;
- дотации, т. е. межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования;
- субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии);
- субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Второй частью бюджета являются расходы.

***Расходы бюджета* – выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом источниками финансирования дефицита бюджета.**

Формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов.

К бюджетным ассигнованиям, т. е. предельным объемам денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств, относятся ассигнования на следующие действия:

- оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), в том числе ассигнования на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд;
- социальное обеспечение населения;
- предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями;
- предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг;
- предоставление межбюджетных трансфертов;
- предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;
- обслуживание государственного (муниципального) долга;
- исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

В расходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации предусматривается создание резервных фондов органов исполнительной власти и резервных фондов органов местного самоуправления. Создание различных резервных фондов осуществляется в целях обеспечения сбалансированности бюджетной системы и финансирования непредвиденных расходов.

В рамках федерального бюджета создается Резервный фонд Президента Российской Федерации в размере не более 1 % утвержденных расходов федерального бюджета.

В характеристике расходов и доходов бюджета важной является соотношение объема доходов и расходов. В этом аспекте большое значение имеет принцип сбалансированности бюджета, т. е. соответствия объема расходов объему доходов.

Негативным проявлением отклонения от этого принципа является дефицит бюджета, т. е. превышение расходов над доходами. Соглас-

но БК РФ, дефицит федерального бюджета, утвержденный федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, не может превышать размер нефтегазового дефицита федерального бюджета.

В БК вводится новое понятие, профицит бюджета, т. е. превышение доходов над расходами. До 2008 г. федеральный бюджет принимался с профицитом. Так, в 2008 г. прогнозируемый профицит федерального бюджета составил 1 943 808 693,8 тыс. рублей¹. Негативные мировые экономические процессы привели к тому, что в 2009 г. и последующие годы федеральный бюджет является дефицит. Так, федеральный бюджет 2013 г. принят с дефицитом в сумме 521 414 553,7 тыс. рублей², а федеральный бюджет на 2016 г. принят с дефицитом в сумме 2 360 190 000,0 тыс. рублей³.

В соответствии с законодательством составляется консолидированный бюджет, т. е. свод бюджетов всех уровней на соответствующей территории. Составляются консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации (совокупность бюджета субъекта Российской Федерации и свода бюджетов муниципальных образований) и консолидированный бюджет Российской Федерации, объединяющий федеральный бюджет и свод бюджетов субъектов Российской Федерации. В результате в консолидированном бюджете Российской Федерации учитываются все бюджеты – от федерального до местных, действующих на территории страны.

2. Бюджетное право как подотрасль финансового права, его предмет. Источники и субъекты бюджетного права

В результате функционирования государственных и местных бюджетов возникает широкий круг общественных отношений, регулируемых бюджетным правом.

Бюджетное право – это подотрасль финансового права, представляющая собой совокупность финансово-правовых норм, регулирующих бюджетное устройство Российской Федерации, структуру и порядок распределения доходов и расходов бюджетной системы, ком-

¹ Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ (ред. от 08.11.2008) «О федеральном бюджете на 2008 год и на планируемый период 2009 и 2010 годов».

² Статья 1 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

³ Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

петенцию государства и муниципальных образований в области бюджета, а также бюджетный процесс.

Бюджетное право имеет свой предмет, обладающий определенной спецификой:

- бюджетное право регулирует отношения Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований и соответствующих органов представительной и исполнительной власти;
- эти отношения возникают в связи с образованием, распределением и использованием денежных фондов государства и муниципальных образований.

В бюджетном праве можно выделить институты, закрепляющие бюджетное устройство Российской Федерации, т. е. виды бюджетов, принципы их взаимной связи; структуру доходов и расходов бюджетной системы; компетенцию Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в области бюджета; бюджетный процесс, представляющий собой порядок формирования и реализации бюджетов.

Нормы бюджетного права по своему содержанию подразделяются на материальные и процессуальные. Бюджетные материальные нормы закрепляют структуру бюджетной системы Российской Федерации, перечень доходов и расходов, распределение их между различными бюджетами и т. д. К бюджетным процессуальным относятся нормы, регламентирующие порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов государства и местных бюджетов, порядок составления и утверждения отчета об исполнении бюджета, осуществление государственного и муниципального финансового контроля в области бюджетной деятельности.

Субъекты бюджетного права – это носители юридических прав и обязанностей в отношениях по образованию, распределению и использованию бюджетов всех уровней. К ним относятся государство и его территориальные образования, органы государственной власти и местного самоуправления.

Бюджетный кодекс Российской Федерации закрепляет разграничение компетенции между Российской Федерации, ее субъектами и органами местного самоуправления.

Так, согласно ст. 7 БК РФ в области регулирования бюджетных правоотношений, к ведению Российской Федерации относятся:

- установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений;

- определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- установление порядка составления и рассмотрения проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, утверждения и исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, осуществления контроля за их исполнением, рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- определение основ формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- определение основ кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- определение общего порядка и принципов осуществления заимствований и предоставления гарантий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга;
- осуществление государственных заимствований Российской Федерации, предоставление государственных гарантий Российской Федерации, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом Российской Федерации и управление государственными активами Российской Федерации;
- установление основ бюджетной классификации Российской Федерации и общего порядка ее применения;
- установление единого порядка ведения бюджетного учета и представления отчетности для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений;
- временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- установление оснований для привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации;
- установление видов бюджетных нарушений и бюджетных мер принуждения, определение оснований и порядка применения бюджетных мер принуждения.

В области регулирования бюджетных правоотношений *к ведению субъектов Российской Федерации*, согласно ст. 8 БК РФ, относятся:

- составление и рассмотрение проектов бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждение и исполнение бюджета субъекта

Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществление контроля за их исполнением, составление и утверждение отчетов об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, составление отчетов об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации;

- установление и исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации;

- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации;

- осуществление государственных заимствований и предоставление государственных гарантий субъекта Российской Федерации, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом и государственными активами субъекта Российской Федерации;

- установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к бюджету субъекта Российской Федерации и бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов;

- временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления и иные полномочия.

За городами федерального значения – Москвой, Санкт-Петербургом и Севастополем – закреплены дополнительные бюджетные полномочия.

В области регулирования бюджетных правоотношений, согласно ст. 9 БК РФ, *к ведению муниципальных образований* относятся:

- установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

- составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;

- установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;

- осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий, предоставление бюджетных кредитов, управление муниципальным долгом и управление муниципальными активами;

– установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к местному бюджету, и иные полномочия.

Участниками бюджетных отношений являются специальные субъекты, к числу которых БК РФ относит:

финансовые органы – Министерство финансов Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие составление и организацию исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации (финансовые органы субъектов Российской Федерации), органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов (финансовые органы муниципальных образований);

главный распорядитель бюджетных средств (главный распорядитель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств, если иное не установлено настоящим Кодексом;

распорядитель бюджетных средств (распорядитель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств;

получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено Бюджетным кодексом;

бюджетное учреждение – государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого,

в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы.

Источники бюджетного права. К источникам бюджетного права относится Конституция Российской Федерации (ст. 71, 72, 101, 104, 106, 114). В частности, в ст. 71 указано, что в ведении Российской Федерации находится федеральный бюджет. Статья 101 Конституции устанавливает, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату. Обязательному рассмотрению в Совете Федерации, согласно ст. 106 Конституции Российской Федерации, подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам федерального бюджета. В ст. 114 установлено, что Правительство Российской Федерации разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета.

К источникам бюджетного права относятся федеральные законы¹. Ежегодно принимаются законы о федеральном бюджете, об исполнении федерального бюджета. Например, Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ (ред. от 1 июля 2017 г.) «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ (ред. от 22 ноября 2016 г.) «О федеральном бюджете на 2016 год».

Ведущее место среди источников бюджетного права занимает Бюджетный кодекс, принятый 31 июля 1998 года².

Нормы бюджетного права содержатся в указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, правовых актах министерств Российской Федерации. Например, это Постановление Правительства Российской Федерации от 13 мая 2016 г. № 412 (ред. от 30 декабря 2016 г.) «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям народных художественных промыслов на поддержку производства и реализации изделий народных художественных промыс-

¹ Шурухнова Д. Н. Бюджетное законодательство и его роль в систематизации бюджетного права // Научные труды Московского гуманитарного университета. – 2011. – № 130. – С. 123–132.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 9 апреля 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3823.

лов», Постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2009 г. № 453 «Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2009 год», Приказ Минфина от 19 марта 2009 г. № 26н «Об утверждении Порядка составления и представления финансовой отчетности об использовании федерального бюджета в Счетную палату Российской Федерации».

Нормы бюджетного права находят свое закрепление в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации. Это, например, Закон г. Москвы от 10 сентября 2008 г. № 39 (ред. от 27 мая 2009 г.) «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве», Постановление Правительства Москвы от 28 декабря 2011 г. № 634-ПП (ред. от 16 декабря 2014 г.) «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из бюджета города Москвы организациям, участвующим в реализации мероприятий в сфере межрегионального сотрудничества, национальной политики, в отношении российского казачества и связей с религиозными организациями города Москвы, в целях возмещения части затрат, связанных с подготовкой, организацией и проведением указанных мероприятий».

3. Бюджетная система, ее структура и принципы построения

Все действующие на территории Российской Федерации бюджеты представляют собой в совокупности определенную систему, называемую бюджетной системой.

Для бюджетной системы федеративного государства характерны три уровня – государственный федеральный бюджет, бюджеты субъектов федерации и местные бюджеты.

К бюджетам бюджетной системы Российской Федерации относятся:

- 1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- 2) бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- 3) местные бюджеты, в том числе:
 - бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;
 - бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов.

В бюджетную систему Российской Федерации, согласно ст. 10 БК РФ, входят бюджеты трех уровней. Это государственные бюджет-

ты двух уровней: федеральный бюджет и бюджеты субъектов федерации. Третий уровень – местные бюджеты, к которым относятся бюджеты муниципальных образований. В структуру бюджетной системы отнесены и государственные внебюджетные фонды и бюджеты территориальных внебюджетных фондов.

Рассмотрим подробнее основные элементы бюджетной системы.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации предназначены для исполнения расходных обязательств Российской Федерации.

Помимо федерального бюджета, к первому уровню бюджетной системы относятся и государственные внебюджетные фонды.

Государственный внебюджетный фонд – фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь. Расходы и доходы государственного внебюджетного фонда формируются в порядке, установленном федеральным законодательством.

Бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет) и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда, согласно ст. 14 БК РФ, предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации.

Каждый субъект Российской Федерации ежегодно разрабатывает и исполняет свой бюджет. При этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации руководствуются федеральным законодательством и принимают в пределах своей компетенции региональные нормативные правовые акты, регулирующие бюджетных отношения.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет.

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования.

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

- 1) единство бюджетной системы Российской Федерации;
- 2) разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- 3) самостоятельность бюджетов;

4) равенство бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

5) полнота отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;

6) сбалансированность бюджета;

7) эффективность использования бюджетных средств;

8) общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов;

9) прозрачность (открытость);

10) достоверность бюджета;

11) адресность и целевой характер бюджетных средств;

12) подведомственность расходов бюджетов;

13) единство кассы.

1. Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации (ст. 29 БК РФ) означает единство бюджетного законодательства Российской Федерации, принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы Российской Федерации, бюджетных мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и казенных учреждений, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

2. Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации (ст. 30 БК РФ) означает закрепление в соответствии с законодательством Российской Федерации доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, а также определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) и органов управления государственными внебюджетными фондами по формированию доходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов и установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовых образований.

3. Принцип самостоятельности бюджетов (ст. 31) означает: право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансиро-

ванность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;

право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с настоящим Кодексом самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации);

недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления предоставлять средства из бюджета на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, исключительно в форме межбюджетных трансфертов;

недопустимость введения в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений бюджетного законодательства Российской Федерации и (или) законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;

недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов.

4. Принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (ст. 31.1 БК РФ) означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным кодексом.

5. Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов (ст. 32 БК РФ) означает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах.

6. Принцип сбалансированности бюджета (ст. 33 БК РФ) означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

7. Принцип эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ) означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

8. Принцип общего (совокупного) покрытия расходов (ст. 35 БК РФ) означает, что, по общему правилу, расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета.

9. Принцип прозрачности (открытости) означает (ст. 36 БК РФ): обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту пред-

ставления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;

обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией);

обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы Российской Федерации;

стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

10. Принцип достоверности бюджета (ст. 37 БК РФ) означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

11. Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств (ст. 38 БК РФ) означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования.

12. Принцип подведомственности расходов бюджетов (ст. 38.1 БК РФ) означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся.

13. Принцип единства кассы (ст. 38.2 БК РФ) означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению

бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации.

Рассматривая вопрос о бюджетной системе Российской Федерации, следует указать на формирование в нашей стране бюджетной политики. Бюджетная политика Российской Федерации является частью кредитно-финансовой политики. По своей сущности бюджетно-правовая политика представляет собой интеллектуальную и предметно-волевою деятельность, в основе которой лежат разработка и реализация юридически оформленных идей, принципов или перспектив финансового развития государства¹.

Бюджетная политика определяется как сфера публичной деятельности субъектов бюджетного права и различных групп политико-экономического влияния, связанная с созданием оптимального режима бюджетно-правового регулирования в целях планомерного аккумуляирования, распределения и использования централизованных денежных фондов государства или муниципального образования².

Бюджетную политику составляют три основных элемента:

- постановка принципиальных задач бюджетной деятельности государства. Определение ее перспективных, а также ближайших целей, которые должны быть достигнуты в данный промежуток времени;
- выработка методов, средств и форм бюджетной деятельности, с помощью которых поставленные цели могут быть достигнуты оптимальным образом;
- подбор и расстановка кадров, способных понять и готовых выполнить намеченные задачи³.

Исходя из особенностей бюджетной системы Российской Федерации, состоящей из трех уровней, особую актуальность приобретает вопрос о согласовании бюджетной политики, проводимой Российской Федерацией в целом, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

¹ Викулин А. Ю., Крохина Ю. А. Бюджетная политика в системе категорий финансового права // Государство и право. – 2004. – № 2. – С. 42.

² Там же.

³ Там же.

4. Бюджетное нарушение. Бюджетные меры принуждения за совершение бюджетного нарушения

Бюджетный кодекс Российской Федерации содержит понятие **бюджетного нарушения**, под которым понимается совершенное в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров (соглашений), на основании которых предоставляются средства из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, действие (бездействие) финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, за совершение которого гл. 30 Бюджетного кодекса предусмотрено применение бюджетных мер принуждения¹.

Действие (бездействие), нарушающее бюджетное законодательство Российской Федерации, иные нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, совершенное лицом, не являющимся участником бюджетного процесса, влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Применение к участнику бюджетного процесса бюджетной меры принуждения не освобождает его должностных лиц при наличии соответствующих оснований от ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации.

Бюджетная мера принуждения за совершение бюджетного нарушения применяется финансовыми органами и органами Федерального казначейства (их должностными лицами) на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа государственного (муниципального) финансового контроля.

К финансовому органу, главному распорядителю бюджетных средств, распорядителю бюджетных средств, получателю бюджетных средств, главному администратору доходов бюджета, главному администратору источников финансирования дефицита бюджета, совершившему бюджетное нарушение, применяются следующие бюджетные меры принуждения:

бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

¹ Шурухнова Д. Н. Проблемы совершенствования бюджетного законодательства // Актуальные вопросы российского права. М., 2012. С. 72–76.

беспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

беспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;

приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций);

передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Применение к участнику бюджетного процесса, совершившему бюджетное нарушение, бюджетной меры принуждения не освобождает его от обязанностей по устранению нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Порядок¹ исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения устанавливается финансовым органом в соответствии с Бюджетным кодексом.

Анализ положений бюджетного кодекса позволяет выделить несколько групп деяний, нарушающих бюджетное законодательство:

– деяния, нарушающие правила использования бюджетных средств получателями бюджетных средств;

– деяния, нарушающие правила по предоставлению бюджетных средств и финансированию расходов;

– деяния, нарушающие правила по управлению бюджетными средствами;

– деяния, нарушающие правила по исполнению бюджета.

К деяниям, нарушающим правила по использованию бюджетных средств получателями бюджетных средств, относятся:

Нецелевое использование бюджетных средств – направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплата

¹ Приказ Минфина России от 11 августа 2014 г. № 74н «Об утверждении Порядка исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения на основании уведомлений Счетной палаты Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (за исключением передачи уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств), о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых приказов (отдельных положений приказов) Министерства финансов Российской Федерации».

денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств (ст. 306.4 БК РФ). За данное правонарушение установлена ответственность согласно ст. 15.14 КоАП РФ, которая влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до трех лет; на юридических лиц – от 5 до 25 % суммы средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению¹. При наличии признаков состава преступления уголовная ответственность предусмотрена статьей 285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита финансовыми органами влечет бесспорное взыскание суммы непогашенного остатка бюджетного кредита и пеней за его несвоевременный возврат в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) бюджету, которому предоставлен бюджетный кредит, на сумму непогашенного остатка бюджетного кредита (ст. 306.5 БК РФ). КоАП РФ установлена административная ответственность по ст. 15.15 за невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита.

Неперечисление либо несвоевременное перечисление финансовым органом платы за пользование бюджетным кредитом влечет бесспорное взыскание суммы платы за пользование бюджетным кредитом и пеней за ее несвоевременное перечисление в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день просрочки и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) бюджету, которому предоставлен бюджетный кредит, на сумму непогашенного остатка платы за пользование бюджетным кредитом (ст. 306.6 БК РФ). КоАП РФ устанавливает административную

¹ Письмо Казначейства России от 10 августа 2017 г. № 07-04-05/09-665 «О реализации результатов контрольных мероприятий в отношении бюджетных, автономных учреждений и унитарных предприятий при установлении нецелевого использования бюджетных средств» // СПС «КонсультантПлюс».

ответственность за неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом (ст. 15.15.1).

К деяниям, нарушающим правила по предоставлению бюджетных средств:

Нарушение финансовым органом условий предоставления бюджетного кредита, предоставленного одному бюджету бюджетной системы Российской Федерации из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации, если это действие не связано с нецелевым использованием бюджетных средств, влечет бесспорное взыскание суммы средств, использованных с нарушением условий предоставления бюджетного кредита, и (или) платы за пользование ими и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) (ст. 306.7 БК РФ). КоАП РФ устанавливает административную ответственность по статье 15.15.2 «Нарушение условий предоставления бюджетного кредита».

Нарушение финансовым органом (главным распорядителем (распорядителем) и получателем средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты) условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов, если это действие не связано с нецелевым использованием бюджетных средств, влечет бесспорное взыскание суммы средств, использованных с нарушением условий предоставления (расходования) межбюджетного трансферта, и (или) приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) (ст. 306.8 БК РФ). Административная ответственность за нарушение порядка и (или) условий предоставления межбюджетных трансфертов предусмотрена ст. 15.15.3 КоАП РФ.

Кроме того, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за следующие нарушения:

- нарушение условий предоставления бюджетных инвестиций (ст. 15.15.4);
- нарушение условий предоставления субсидий (ст. 15.15.5);
- нарушение порядка представления бюджетной отчетности (ст. 15.15.6);
- нарушение порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет (ст. 15.15.7);
- нарушение запрета на предоставление бюджетных кредитов и (или) субсидий (ст. 15.15.8);
- несоответствие бюджетной росписи сводной бюджетной росписи (ст. 15.15.9);

– нарушение порядка принятия бюджетных обязательств (ст. 15.15.10);

– нарушение сроков распределения, отзыва либо доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств (ст. 15.15.11);

– нарушение запрета на размещение бюджетных средств (ст. 15.15.12);

– нарушение исполнения платежных документов и представления органа Федерального казначейства (ст. 15.15.16).

В Бюджетном кодексе указывается на возможность привлечения к уголовной ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Однако в Уголовном кодексе нет статей, специально предусматривающих уголовную ответственность за такие деяния. О привлечении к уголовной ответственности, как представляется, можно вести речь, если в действиях лиц будут иметь место признаки составов, предусмотренных ст. 160 УК РФ, – присвоение или растрата; ст. 285 УК РФ – злоупотребление должностными полномочиями; ст. 285.1 – нецелевое расходование бюджетных средств; ст. 286 – превышение должностных полномочий; ст. 287 УК РФ – отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию или Счетной палате Российской Федерации; ст. 292 УК РФ – служебный подлог; ст. 293 УК РФ – халатность.

Анализ Бюджетного кодекса Российской Федерации не позволяет сделать однозначный вывод о возникновении нового вида ответственности – бюджетной ответственности. На нарушение бюджетного законодательства к нарушителям применяется административная, уголовная ответственность, а также используется ряд мер принуждения, таких как изъятие средств, взыскание пени, носящих восстановительный характер и не являющихся мерами наказания. Однако в рамках регионального законодательства предпринимаются попытки закрепления бюджетной ответственности. Так, Постановление Правительства Москвы за нецелевое использование средств бюджета города Москвы предусматривает возможность применения помимо мер принуждения, таких, как списание в бесспорном порядке средств, уменьшение бюджетных ассигнований, взыскание пеней, взыскание штрафов, исчисляемых в размере, определенном законом г. Москвы о бюджете г. Москвы на соответствующий финансовый год¹.

¹ Постановление Правительства г. Москвы от 16 ноября 2004 г. № 798-ПП (ред. от 7 апреля 2009 г.) «Об утверждении порядка применения финансовыми органами города Москвы мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации при использовании средств бюджета г. Москвы» // «Вестник Мэра и Правительства Москвы». – 2004. – № 69. – 8 дек.

Глава 5. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

1. Общая характеристика бюджетно-процессуальных норм.
2. Бюджетный процесс: понятие, принципы. Бюджетный год и бюджетный период.
3. Участники бюджетного процесса.
4. Стадии бюджетного процесса.

1. Общая характеристика бюджетно-процессуальных норм

Для бюджетно-процессуальных норм характерны все те признаки, которые свойственны любой правовой норме. Это нормативность, общеобязательность, формальная определенность, государственное происхождение, охрана со стороны государства и возможность применения государственного принуждения в случае ее нарушения.

Вместе с тем, бюджетно-процессуальные нормы имеют ряд особенностей, отличающих их от иных процессуальных норм (уголовно-процессуальных, гражданско-процессуальных и т. д.):

1. Бюджетно-процессуальные нормы имеют особый предмет правового регулирования. Нормы бюджетного права регулируют отношения, возникающие в связи с образованием, распределением и использованием денежных фондов, сосредоточенных в государственных и местных бюджетах.

2. Бюджетно-процессуальные нормы регулируют как правотворческую, так и правореализационную деятельность. К бюджетно-процессуальным нормам, регулирующим правотворческие отношения, можно отнести те, которые определяют порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджетов, а к нормам, регуливающим правореализационную деятельность, — посвященные исполнению бюджетов, а также контролю за их исполнением.

3. Бюджетно-процессуальные нормы направлены на обеспечение реализации материальных норм исключительно бюджетного права, и этим они отличаются от гражданских процессуальных, арбитражных процессуальных и административно-процессуальных норм.

4. Бюджетно-процессуальные нормы отличаются особым характером взаимодействия с материальными нормами бюджетного права. Рассматриваемые процессуальные нормы устанавливают порядок реализации не какой-то одной отдельно взятой материальной нормы, а большинства материальных бюджетно-правовых норм сразу.

5. Для бюджетно-процессуальных норм характерен особый круг субъектов, осуществляющих их реализацию. Это такие нетипичные

для многих отраслей права субъекты, как Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования.

6. Характерной особенностью бюджетно-процессуальных норм является широкий состав субъектов, уполномоченных на их принятие. Бюджетно-процессуальные нормы могут приниматься Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями.

7. Бюджетно-процессуальные нормы отличаются особенностями внешнего выражения. Они закрепляются в одних источниках с материальными бюджетно-правовыми нормами¹.

Бюджетно-процессуальные нормы тесно связаны с материальными нормами бюджетного права. Вместе с тем, они имеют ряд отличий от них:

1. Временные рамки существования бюджетно-процессуальных отношений в данном случае шире, чем у материальных бюджетно-правовых отношений. Процессуальные отношения предшествуют материальным, обеспечивая их возникновение (составление, рассмотрение и утверждение бюджетов), сопутствуют им, определяя порядок их реализации (исполнение бюджета), а также следуют за ними, упорядочивая осуществление контроля за соответствием сложившихся материальных отношений акту о бюджете (подготовка, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении бюджетов).

2. Для бюджетно-процессуальных норм характерна служебная роль. В отличие от норм материального права, которые сами по себе имеют целью воздействовать на поведение субъектов, процессуальные нормы не имеют самостоятельной цели. Они выполняют служебную роль по отношению к нормам материального права. Указанная роль бюджетно-процессуальных норм обуславливает их определенную производность от материальных норм бюджетного права.

3. Особое содержание бюджетно-процессуальных норм. Если норма материального права определяет права и обязанности субъектов права, то норма процессуальная отвечает на вопросы: как, каким образом, в каком порядке названные права и обязанности могут и должны быть реализованы? В бюджетном праве материальные нормы определяют бюджетное устройство Российской Федерации, состав доходов и расходов бюджета, а также компетенцию Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в области бюд-

¹ Пауль А. Г. Процессуальные нормы бюджетного права. СПб. : Питер, 2003. С. 47–51.

жета. Процессуальные нормы закрепляют не только действия участников процесса, но и способ, порядок, последовательность их совершения, а также форму закрепления результатов этих действий.

Итак, **бюджетно-процессуальная норма** – это общее, общеобязательное, формально-определенное, исходящее от государства и муниципальных образований и охраняемое принудительной силой государства предписание, направленное на обеспечение реализации материальных бюджетно-правовых норм посредством регулирования процессуальных отношений по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов, подготовке, рассмотрению и утверждению отчетов об исполнении бюджетов, а также контролю за их исполнением и определению процессуальных действий участников бюджетного процесса, способов, порядка, сроков и последовательности их совершения¹.

2. Бюджетный процесс: понятие, принципы.

Бюджетный год и бюджетный период

Нормы бюджетного процесса предписывают правила, порядок применения норм материального бюджетного права. В них регламентирован весь цикл формирования бюджета – от момента его составления до момента утверждения бюджетной отчетности.

Бюджетный процесс – это регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности (ст. 6 БК РФ).

Бюджетный процесс представляет собой ряд стадий, последовательно сменяющих друг друга:

- составление проекта бюджета;
- рассмотрение и утверждение проекта бюджета;
- исполнение бюджета;
- составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.

Деятельность государства от начала составления государственного бюджета до утверждения отчета о его исполнении длится около трех лет, и этот срок называется бюджетным циклом.

¹ Пауль А. Г. Процессуальные нормы бюджетного права... С. 52–57.

По общему правилу, проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации составляются и утверждаются сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период.

Проект бюджета муниципального района, проект бюджета городского округа, проект бюджета городского округа с внутригородским делением, проект бюджета внутригородского района составляются и утверждаются сроком на один год (на очередной финансовый год) или сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период) в соответствии с муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, если законом субъекта Российской Федерации, за исключением закона о бюджете субъекта Российской Федерации, не определен срок, на который составляются и утверждаются проекты бюджетов муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов.

Проект бюджета городского, сельского поселения составляется и утверждается сроком на один год (на очередной финансовый год) или сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период) в соответствии с муниципальным правовым актом представительного органа городского, сельского поселения.

Сам бюджет действует в течение одного года: с 1 января по 31 декабря (финансовый или бюджетный год).

Финансовый (бюджетный) год подразделяется на следующие виды: *текущий финансовый год* – год, в котором осуществляется исполнение бюджета, составление и рассмотрение проекта бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

очередной финансовый год – год, следующий за текущим финансовым годом;

отчетный финансовый год – год, предшествующий текущему финансовому году.

Кроме того, выделяется *плановый период*, под которым понимаются два финансовых года, следующие за очередным финансовым годом.

Стадии бюджетного процесса следуют строго последовательно, и этот порядок изменению не подлежит. В то же время каждый раз работа с новым бюджетом начинается снова, так как ежегодно изменяется объем национального дохода государства, по-разному перерас-

пределяются государственные средства в зависимости от задач, решаемых государством в данный период.

В основе бюджетного процесса лежат определенные принципы. Под *принципами бюджетного процесса* понимаются основополагающие требования, предъявляемые к осуществлению деятельности уполномоченных субъектов, развивающейся в рамках бюджетных отношений процессуального характера и направленной на своевременное и качественное осуществление стадий бюджетного процесса.

Принципы, положенные в основу бюджетного процесса, следует объединить в три группы:

- 1) общеправовые принципы бюджетного процесса;
- 2) принципы бюджетного процесса, вытекающие из принципов, свойственных бюджетной системе государства в целом;
- 3) принципы, отражающие сущность бюджетного процесса как специфической сферы формирования и развития бюджетных правоотношений.

Общеправовые принципы бюджетного процесса представляют собой требования общего характера к деятельности уполномоченных субъектов в рамках бюджетного процесса, правовые границы бюджетных процессуальных правоотношений. Такие требования предъявляются не только к бюджетным процессуальным правоотношениям, но и к правовым отношениям вообще. Указанными требованиями, например, являются: законность, подконтрольность, разграничение компетенции органов власти в бюджетном процессе.

На бюджетный процесс как непосредственную сферу формирования и развития бюджетных правоотношений процессуального характера распространяются и принципы бюджетной системы Российской Федерации, предусмотренные ст. 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Бюджетная система является наиболее общим понятием, отражающим сферу возникновения и функционирования любых бюджетных правоотношений. Среди принципов бюджетной системы Российской Федерации, наиболее тесно связанных с деятельностью уполномоченных субъектов в рамках бюджетного процесса, следует отметить: единство бюджетной системы России; самостоятельность бюджетов; сбалансированность бюджета; полноту отражения доходов, расходов бюджетов, источников финансирования бюджетов; результативность и эффективность использования бюджетных средств; общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов; прозрачность (открытость); адресность и целевой характер бюджетных средств; подведомственность расходов бюджетов; достоверность бюджета; единство кассы.

К основным принципам бюджетного процесса третьей группы, отражающим его сущность как специфической сферы функционирования бюджетных правоотношений, относятся, на наш взгляд, следующие: принцип периодичности; организационное единство бюджетного процесса; принцип учета специальных бюджетных показателей, установленных бюджетной классификацией Российской Федерации; принцип подчинения определенным срокам.

Следует констатировать, что законодательство Российской Федерации не содержит прямых указаний относительно принципов бюджетного процесса. Приведенные выше требования, предъявляемые к бюджетному процессу, в одних случаях являются нормативно закрепленными принципами, предлагаемыми законодателем под видом, например, «принципов бюджетной системы Российской Федерации» (ст. 28 БК РФ), «принципов предоставления межбюджетных трансфертов» (ст. 7 БК РФ), «принципов назначения бюджетной классификации» (ст. 18 БК РФ), «принципов отражения расходов» (п. 4 ст. 21 БК РФ) и т. д.; в других случаях – принципами бюджетного процесса, выделяемыми в качестве таковых в результате логического анализа нормативной базы бюджетного процесса и логического анализа его сущности как бюджетно-правового явления¹.

3. Участники бюджетного процесса

В бюджетный процесс вовлекаются различные субъекты, участники бюджетного процесса, которыми, согласно статье 152 БК РФ, являются:

- Президент Российской Федерации;
- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования;
- законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления;
- исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований);
- Центральный банк Российской Федерации;
- органы государственного (муниципального) финансового контроля;
- органы управления государственными внебюджетными фондами;
- главные распорядители (распорядители) бюджетных средств;

¹ Пешкова Х. В. Принципы бюджетного процесса (на основе обзора судебной практики) // СПС «КонсультантПлюс».

- главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;
- главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;
- получатели бюджетных средств.

Президент Российской Федерации как участник бюджетного процесса издает указы, регулирующие бюджетные отношения, распоряжается средствами резервного фонда Президента Российской Федерации, направляет бюджетное Послание Президента Российской Федерации, подписывает и обнародует федеральный закон о федеральном бюджете.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, являясь руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представляет в законодательный орган власти субъекта Российской Федерации проект бюджета субъекта Российской Федерации, отчет об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации, обнародует законы, принимаемые в бюджетной сфере.

Глава муниципального образования в соответствии с ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подписывает и обнародует нормативные правовые акты (в том числе в бюджетной сфере), принимает участие в утверждении местного бюджета и отчета о его исполнении.

Органы законодательной (представительной) власти, как участники бюджетного процесса, рассматривают и утверждают бюджет и отчеты об их исполнении, формируют органы бюджетного контроля (ст. 153 БК РФ).

Центральный Банк как участник бюджетного процесса разрабатывает совместно с Правительством Российской Федерации основные направления денежно-кредитной политики, обслуживает счета бюджета, осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам Российской Федерации.

Органы государственного и муниципального финансового контроля (на федеральном уровне – это Счетная палата), как участники бюджетного процесса, осуществляют контроль за исполнением бюджета, готовят заключение на годовой отчет об исполнении соответствующего бюджета, проводят экспертизу правовых актов бюджетного законодательства.

Органы управления государственными внебюджетными фондами являются полноправными участниками бюджетного процесса, так как бюджеты этих фондов принимаются в форме федеральных законов.

Федеральный фонд ежегодно составляет и представляет в Министерство здравоохранения Российской Федерации проект бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на очередной финансовый год и плановый период и проект отчета об исполнении бюджета, а также бюджетную отчетность, составляемую в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации¹.

Главный распорядитель бюджетных средств (главный распорядитель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Главный распорядитель бюджетных средств обладает следующими бюджетными полномочиями:

1) обеспечивает результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств;

2) формирует перечень подведомственных ему распорядителей и получателей бюджетных средств;

3) ведет реестр расходных обязательств, подлежащих исполнению в пределах утвержденных ему лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований;

4) осуществляет планирование соответствующих расходов бюджета, составляет обоснования бюджетных ассигнований;

5) составляет, утверждает и ведет бюджетную роспись, распределяет бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета;

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 1998 г. № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // Соб. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 32, ст. 3902. Постановление ВС РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 (ред. от 5 августа 2000 г.) «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 5, ст. 180.

6) вносит предложения по формированию и изменению лимитов бюджетных обязательств;

7) вносит предложения по формированию и изменению сводной бюджетной росписи;

8) определяет порядок утверждения бюджетных смет подведомственных получателей бюджетных средств, являющихся казенными учреждениями;

9) формирует и утверждает государственные (муниципальные) задания;

10) обеспечивает соблюдение получателями межбюджетных субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, а также иных субсидий и бюджетных инвестиций, определенных настоящим Кодексом, условий, целей и порядка, установленных при их предоставлении;

11) формирует бюджетную отчетность главного распорядителя бюджетных средств;

12) отвечает соответственно от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования по денежным обязательствам подведомственных ему получателей бюджетных средств;

13) осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные Бюджетным кодексом и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения.

Главный распорядитель средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, бюджета муниципального образования выступает в суде соответственно от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в качестве представителя ответчика по искам к Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию:

1) о возмещении вреда, причиненного физическому лицу или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, по ведомственной принадлежности, в том числе в результате издания актов органов государственной власти, органов местного самоуправления, не соответствующих закону или иному правовому акту;

2) предъявляемым при недостаточности лимитов бюджетных обязательств, доведенных подведомственному ему получателю бюджет-

ных средств, являющемуся казенным учреждением, для исполнения его денежных обязательств.

Распорядитель бюджетных средств (распорядитель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Распорядитель бюджетных средств обладает следующими бюджетными полномочиями:

1) осуществляет планирование соответствующих расходов бюджета;

2) распределяет бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и (или) получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета;

3) вносит предложения главному распорядителю бюджетных средств, в ведении которого находится, по формированию и изменению бюджетной росписи;

4) обеспечивает соблюдение получателями межбюджетных субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, а также иных субсидий и бюджетных инвестиций, определенных Бюджетным кодексом, условий, целей и порядка, установленных при их предоставлении;

5) в случае и порядке, установленных соответствующим главным распорядителем бюджетных средств, осуществляет отдельные бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится.

Главный администратор доходов бюджета – определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета.

Главный администратор доходов бюджета обладает следующими бюджетными полномочиями:

формирует перечень подведомственных ему администраторов доходов бюджета;

представляет сведения, необходимые для составления среднесрочного финансового плана и (или) проекта бюджета;

представляет сведения для составления и ведения кассового плана;

формирует и представляет бюджетную отчетность главного администратора доходов бюджета;

ведет реестр источников доходов бюджета по закрепленным за ним источникам доходов на основании перечня источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

утверждает методику прогнозирования поступлений доходов в бюджет в соответствии с общими требованиями к такой методике, установленными Правительством Российской Федерации;

осуществляет иные бюджетные полномочия.

Администратор доходов бюджета – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, бюджетное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Администратор доходов бюджета обладает следующими бюджетными полномочиями:

осуществляет начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним;

осуществляет взыскание задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов;

принимает решение о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов, а также процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, и представляет поручение в орган Федерального казначейства для осуществления возврата в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации;

принимает решение о зачете (уточнении) платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и представляет уведомление в орган Федерального казначейства;

в случае и порядке, установленных главным администратором доходов бюджета, формирует и представляет главному администратору

доходов бюджета сведения и бюджетную отчетность, необходимые для осуществления полномочий соответствующего главного администратора доходов бюджета;

предоставляет информацию, необходимую для уплаты денежных средств физическими и юридическими лицами за государственные и муниципальные услуги, а также иных платежей, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах в соответствии с порядком, установленным Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;

принимает решение о признании безнадежной к взысканию задолженности по платежам в бюджет;

осуществляет иные бюджетные полномочия.

Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета (главный администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) – определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета и (или) являющиеся администраторами источников финансирования дефицита бюджета.

Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета обладает следующими бюджетными полномочиями:

формирует перечни подведомственных ему администраторов источников финансирования дефицита бюджета;

осуществляет планирование (прогнозирование) поступлений и выплат по источникам финансирования дефицита бюджета;

обеспечивает адресность и целевой характер использования выделенных в его распоряжение ассигнований, предназначенных для погашения источников финансирования дефицита бюджета;

распределяет бюджетные ассигнования по подведомственным администраторам источников финансирования дефицита бюджета и исполняет соответствующую часть бюджета;

формирует бюджетную отчетность главного администратора источников финансирования дефицита бюджета;

утверждает методику прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета в соответствии с общими

требованиями к такой методике, установленными Правительством Российской Федерации;

составляет обоснования бюджетных ассигнований.

Администратор источников финансирования дефицита бюджета (администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право в соответствии с Бюджетным кодексом осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета.

Администратор источников финансирования дефицита бюджета обладает следующими бюджетными полномочиями:

осуществляет планирование (прогнозирование) поступлений и выплат по источникам финансирования дефицита бюджета;

осуществляет контроль за полнотой и своевременностью поступления в бюджет источников финансирования дефицита бюджета;

обеспечивает поступления в бюджет и выплаты из бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета;

формирует и представляет бюджетную отчетность;

в случае и порядке, установленных соответствующим главным администратором источников финансирования дефицита бюджета, осуществляет отдельные бюджетные полномочия главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, в ведении которого находится;

осуществляет иные бюджетные полномочия.

Получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета.

Получатель бюджетных средств обладает следующими бюджетными полномочиями:

составляет и исполняет бюджетную смету;

принимает и (или) исполняет в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований бюджетные обязательства;

обеспечивает результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований;

вносит соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств предложения по изменению бюджетной росписи;

ведет бюджетный учет (обеспечивает ведение бюджетного учета);

формирует бюджетную отчетность (обеспечивает формирование бюджетной отчетности) и представляет бюджетную отчетность получателя бюджетных средств соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств;

осуществляет иные полномочия, установленные настоящим Кодексом и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения.

4. Стадии бюджетного процесса

Первая стадия бюджетного процесса – **составление проекта бюджета**, основывается на:

положениях послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, определяющих бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации;

основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации (основных направлениях бюджетной и налоговой политики субъектов Российской Федерации, основных направлениях бюджетной и налоговой политики муниципальных образований);

прогнозе социально-экономического развития;

бюджетном прогнозе (проекте бюджетного прогноза, проекте изменений бюджетного прогноза) на долгосрочный период;

государственных (муниципальных) программах (проектах государственных (муниципальных) программ, проектах изменений указанных программ).

Составление проектов бюджетов – исключительная прерогатива Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местных администраций муниципальных образований. Непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют Министерство финансов Российской Федерации, органы управления государственными внебюджетными фондами, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В целях своевременного и качественного составления проектов бюджетов Министерство финансов совместно с Министерством экономического развития и с участием Центрального Банка разрабатывают прогноз социально-экономического развития¹.

Составление проекта бюджета предполагает прогнозирование доходов и бюджетных ассигнований, которое осуществляется на основе законодательства о налогах и сборах, бюджетного законодательства, а также законодательства устанавливающего неналоговые доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Учитывают долгосрочные целевые программы, финансирование которых осуществляется средствами бюджета; бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства в соответствии с федеральной адресной инвестиционной программой²; бюджетные ассигнования на ведомственные целевые программы.

Порядок и сроки составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации устанавливаются Правительством Российской Федерации с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом.

Внесение Министерством финансов Российской Федерации проекта федерального закона о федеральном бюджете и уполномоченным органом проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в Правительство Российской Федерации осуществляется не позднее 15 дней до дня внесения проектов указанных законов в Государственную Думу.

Порядок и сроки составления проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и проектов бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов устанавливаются высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации с соблюдением требований, устанавливаемых Бюджетным кодексом Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2015 г. № 1234 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 716 (ред. от 12 мая 2017 г.) «Об утверждении Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы».

Порядок и сроки составления проектов местных бюджетов устанавливаются местными администрациями с соблюдением требований, устанавливаемых Бюджетным кодексом и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований¹.

Рассмотрение и утверждение бюджета

В законе (решении) о бюджете должны содержаться основные характеристики бюджета, к которым относятся: общий объем доходов бюджета, общий объем расходов, дефицит или профицит бюджета, а также иные показатели, установленные БК РФ, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Законом (решением) о бюджете утверждаются:

- перечень главных администраторов доходов бюджета;
- перечень главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета;
- распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям, группам (группам и подгруппам) видов расходов либо по разделам, подразделам, целевым статьям (государственным (муниципальным) программам) и непрограммным направлениям деятельности;
- ведомственная структура расходов бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств;
- объем межбюджетных трансфертов, получаемых из других бюджетов и (или) предоставляемых другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде);
- общий объем условно утверждаемых (утвержденных) расходов в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период на первый год планового периода в объеме не менее 2,5 % общего объема расходов бюджета (без учета расходов бюджета, предусмотренных за счет межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, имеющих целевое назначение),

¹ См. более подробно: Савостьянова С. А. Правовое регулирование бюджетного процесса в муниципальных образованиях // Финансовое право. – 2012. – № 10. – С. 14–18.

на второй год планового периода в объеме не менее 5 % общего объема расходов бюджета (без учета расходов бюджета, предусмотренных за счет межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, имеющих целевое назначение);

источники финансирования дефицита бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

верхний предел государственного (муниципального) внутреннего долга и (или) верхний предел государственного внешнего долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом (очередным финансовым годом и каждым годом планового периода), в том числе с указанием верхнего предела долга по государственным или муниципальным гарантиям;

иные показатели бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местного бюджета.

Проекты законов (решение) о бюджете вносятся на рассмотрение законодательных (представительных) органов:

- о федеральном бюджете – не позднее 1 октября текущего года;
- о региональных бюджетах – не позднее 1 ноября текущего года;
- о местных бюджетах – не позднее 15 ноября текущего года.

Порядок рассмотрения проекта закона (решения) о бюджете и его утверждения определяется для следующих бюджетов:

федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации – Бюджетным кодексом;

бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов – законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса;

местного бюджета – муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса.

Одновременно с проектом федерального бюджета в Государственную Думу вносятся следующие документы и материалы:

основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации (основные направления бюджетной и налоговой политики субъектов Российской Федерации, основные направления бюджетной и налоговой политики муниципальных образований);

предварительные итоги социально-экономического развития соответствующей территории за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития соответствующей территории за текущий финансовый год;

прогноз социально-экономического развития соответствующей территории;

прогноз основных характеристик (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицита (профицита) бюджета) консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной финансовый год и плановый период либо утвержденный среднесрочный финансовый план;

пояснительная записка к проекту бюджета;

методики (проекты методик) и расчеты распределения межбюджетных трансфертов;

верхний предел государственного (муниципального) внутреннего долга на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом (очередным финансовым годом и каждым годом планового периода), и (или) верхний предел государственного внешнего долга на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода;

оценка ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год;

проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов;

предложенные законодательными (представительными) органами, органами судебной системы, органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля проекты бюджетных смет указанных органов, представляемые в случае возникновения разногласий с финансовым органом в отношении указанных бюджетных смет;

реестры источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

иные документы и материалы.

Одновременно указанный законопроект представляется Президенту Российской Федерации.

В течение суток со дня внесения проекта федерального закона в Государственную Думу Совет Государственной Думы или в период парламентских каникул Председатель Государственной Думы направляет его в комитет Государственной Думы, ответственный за рассмотрение бюджета, для подготовки заключения.

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение трех дней направляется Советом Государственной Думы или Председателем Государственной Думы в Совет Федерации, другим субъектам права законодательной инициативы, в комитеты Государственной Думы для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату Российской Федерации на заключение.

Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение 60 дней в трех чтениях.

При рассмотрении проекта федерального закона *в первом чтении* обсуждается его концепция, прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, в том числе указываемые в федеральном законе о федеральном бюджете прогнозируемый объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции, положенные в основу формирования основных характеристик федерального бюджета, и основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации.

При рассмотрении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственная Дума заслушивает доклад Правительства Российской Федерации, содоклады Комитета по бюджету и комитета-соисполнителя, ответственного за рассмотрение прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, а также доклад Председателя Счетной палаты Российской Федерации и принимает решение о принятии или об отклонении указанного законопроекта.

В случае отклонения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственная Дума может:

передать указанный законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик федерального бюджета, состоящую из представителей Государственной Думы, представителей Совета Федерации и представителей Правительства Российской Федерации, для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период в соответствии с предложениями и рекомендациями, изложенными в заключениях комитетов, ответственных за рассмотрение предмета первого чтения, и заключении комитета Совета Федерации, ответственного за рассмотрение бюджета;

вернуть указанный законопроект в Правительство Российской Федерации на доработку;

поставить вопрос о доверии Правительству Российской Федерации.

Предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период *во втором чтении* являются текстовые статьи проекта федерального закона о федеральном бюджете, а также приложения к нему, устанавливающие:

перечень главных администраторов доходов федерального бюджета;

перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета;

бюджетные ассигнования (за исключением утвержденных в первом чтении условно утверждаемых (утвержденных) расходов) по разделам, подразделам, целевым статьям (государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов классификации расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период в пределах общего объема расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, утвержденных в первом чтении;

бюджетные ассигнования (за исключением утвержденных в первом чтении условно утверждаемых (утвержденных) расходов) по целевым статьям (государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов, разделам, подразделам классификации расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период в пределах общего объема расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, утвержденных в первом чтении;

основные показатели государственного оборонного заказа на очередной финансовый год и плановый период;

бюджетные ассигнования на предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями;

бюджетные ассигнования на предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям;

перечень субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, предоставляемых из федерального бюджета в целях софинансирования выполнения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

распределение между субъектами Российской Федерации межбюджетных трансфертов на очередной финансовый год и плановый период;

программу предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов на очередной финансовый год и плановый период;

программу государственных внутренних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

программу государственных внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

программу государственных гарантий Российской Федерации в валюте РФ на очередной финансовый год и плановый период;

программу государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на очередной финансовый год и плановый период;

источники финансирования дефицита федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период;

иные показатели, предусмотренные проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, за исключением показателей, утвержденных в соответствии со ст. 199 БК РФ.

Комитет по бюджету готовит сводные таблицы направленных субъектами права законодательной инициативы поправок по разделам, подразделам, целевым статьям, видам расходов классификации расходов федерального бюджета, рассматриваемым во втором чтении, и направляет указанные таблицы в соответствующие профильные комитеты и в Правительство Российской Федерации.

Профильный комитет рассматривает таблицы поправок, направленные ему Комитетом по бюджету, и представляет результаты рассмотрения поправок в Комитет по бюджету, который рассматривает указанные материалы, принимает решение, формирует сводные таблицы поправок, рекомендованных к принятию или отклонению, и выносит их на рассмотрение Государственной Думы.

Государственная Дума при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период *в третьем чтении* утверждает приложение, содержащее ведомственную структуру расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период (по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам, целевым статьям (государственным программам Российской Федерации и непрограммным

направлениям деятельности), группам видов расходов классификации расходов федерального бюджета) в соответствии с распределением бюджетных ассигнований, утвержденным во втором чтении.

Для рассмотрения в третьем чтении законопроект выносится на голосование в целом.

Принятый Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации, который рассматривает федеральный закон в течение 14 дней.

При рассмотрении федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период выносится на голосование на предмет его одобрения в целом.

В случае отклонения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Советом Федерации указанный федеральный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию.

Одобренный Советом Федерации федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней со дня одобрения направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

В принятый федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период могут вноситься изменения, которые разрабатываются и представляются Правительством Российской Федерации в Государственную Думу в виде федеральных законов.

Исполнение бюджета

Исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, местного бюджета обеспечивается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

Организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган (орган управления государственным внебюджетным фондом). Исполнение бюджета организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана.

Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется Федеральным казначей-

ством, которое открывает в Центральном банке Российской Федерации счета, через которые все кассовые операции по исполнению бюджетов осуществляются Федеральным казначейством либо в соответствии с соглашением органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Исполнение бюджета осуществляется на основе кассового плана, под которым понимается прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году.

Финансовый орган устанавливает порядок¹ составления и ведения кассового плана, а также состав и сроки представления главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета сведений, необходимых для составления и ведения кассового плана.

Составление и ведение кассового плана осуществляется финансовым органом или уполномоченным органом исполнительной власти (местной администрацией).

Исполнение бюджета осуществляется по доходам и расходам.

Исполнение бюджетов по доходам предусматривает:

- зачисление на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, распределяемых по нормативам, действующим в текущем финансовом году, установленным БК РФ, законом (решением) о бюджете и иными законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, принятыми в соответствии с положениями настоящего Кодекса, со счетов органов Федерального казначейства и иных поступлений в бюджет;
- перечисление излишне распределенных сумм, возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы;
- зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм;
- уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

¹ Приказ Минфина Российской Федерации от 9 декабря 2013 г. № 117н «О Порядке составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году» // Российская газета. – 2014. – № 44. – 25 февр.

– перечисление Федеральным казначейством излишне распределенных сумм, средств, необходимых для осуществления возврата (зачета, уточнения) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, с единых счетов соответствующих бюджетов на соответствующие счета Федерального казначейства, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации.

Исполнение бюджета по расходам предусматривает:

- принятие и учет бюджетных и денежных обязательств;
- подтверждение денежных обязательств;
- санкционирование оплаты денежных обязательств;
- подтверждение исполнения денежных обязательств.

Учет операций по исполнению бюджета, осуществляемых участниками бюджетного процесса, производится на лицевых счетах, открываемых в Федеральном казначействе или финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Лицевые счета, открываемые в Федеральном казначействе, открываются и ведутся в порядке, установленном Федеральным казначейством¹.

Лицевые счета, открываемые в финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования), открываются и ведутся в порядке, установленном финансовым органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

При кассовом обслуживании исполнения бюджетов:

- учет операций со средствами бюджетов осуществляется на единых счетах бюджетов, открытых в соответствии с настоящим Кодексом органам Федерального казначейства отдельно для каждого бюджета в учреждениях Центрального банка Российской Федерации;
- управление средствами на единых счетах бюджетов осуществляют финансовые органы или иные уполномоченные органы в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами;
- кассовые выплаты из бюджета осуществляются органом Федерального казначейства на основании платежных документов, пред-

¹ Приказ Казначейства России от 17 октября 2016 г. № 21н «О порядке открытия и ведения лицевых счетов Федеральным казначейством и его территориальными органами».

ставленных в орган Федерального казначейства, в порядке очередности их представления и в пределах фактического наличия остатка средств на едином счете бюджета;

– все операции по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета на едином счете бюджета проводятся и учитываются органом Федерального казначейства по кодам бюджетной классификации Российской Федерации;

– органы Федерального казначейства представляют финансовым органам информацию о кассовых операциях по исполнению соответствующих бюджетов, а также информацию о кассовых операциях по исполнению иных бюджетов, входящих в консолидированный бюджет соответствующей территории;

– органы Федерального казначейства представляют органам управления территориальных государственных внебюджетных фондов, финансовым органам субъектов Российской Федерации информацию о кассовых операциях по исполнению соответствующих бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, а также Федеральному фонду обязательного медицинского страхования информацию о кассовых операциях по исполнению бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

– органы Федерального казначейства в порядке, установленном Федеральным казначейством, организуют обеспечение наличными денежными средствами организаций, лицевые счета которым открыты в органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов Российской Федерации (муниципальных образований).

Завершение текущего финансового года, т. е. всех операций по исполнению бюджета, осуществляется по общему правилу 31 декабря.

Бюджетный процесс завершается **составлением, внешней проверкой, рассмотрением и утверждением бюджетной отчетности.**

Бюджетная отчетность включает:

- 1) отчет об исполнении бюджета;
- 2) баланс исполнения бюджета;
- 3) отчет о финансовых результатах деятельности;
- 4) отчет о движении денежных средств;
- 5) пояснительную записку.

Отчет об исполнении бюджета содержит данные об исполнении бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Отчет об исполнении федерального бюджета может содержать данные о кассовых поступлениях, не являющихся доходами и источниками финансирования дефицита федерального бюджета, в соответствии с законодательством Российской Федерации и соглашениями между государствами-участниками Таможенного союза об установлении и о применении в Таможенном союзе порядка зачисления и распределения таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие).

Баланс исполнения бюджета содержит данные о нефинансовых и финансовых активах, обязательствах Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на первый и последний день отчетного периода по счетам плана счетов бюджетного учета.

Отчет о финансовых результатах деятельности содержит данные о финансовом результате деятельности в отчетном периоде и составляется по кодам классификации операций сектора государственного управления.

Отчет о движении денежных средств отражает операции по счетам бюджетов по кодам подвидов доходов, подгрупп и (или) элементов видов расходов, видов источников финансирования дефицитов бюджетов.

Пояснительная записка содержит анализ исполнения бюджета и бюджетной отчетности, а также сведения о выполнении государственного (муниципального) задания и (или) иных результатах использования бюджетных ассигнований главными распорядителями (распорядителями, получателями) бюджетных средств в отчетном финансовом году.

Главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы доходов бюджета, главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета (далее – главные администраторы бюджетных средств) составляют сводную бюджетную отчетность на основании представленной им бюджетной отчетности подведомственными получателями (распорядителями) бюджетных средств, администраторами доходов бюджета, администраторами источников финансирования дефицита бюджета.

Бюджетная отчетность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований составляется соответственно Федеральным казначейством, финансовыми органами субъектов Российской Федерации, финансовыми органами муниципаль-

ных образований на основании сводной бюджетной отчетности соответствующих главных администраторов бюджетных средств.

Бюджетная отчетность является годовой. Отчет об исполнении бюджета является ежеквартальным.

Бюджетная отчетность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований представляется соответствующими финансовыми органами в Правительство Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъектов Российской Федерации, местную администрацию.

Годовые отчеты об исполнении федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местных бюджетов подлежат утверждению соответственно федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Годовой отчет об исполнении бюджета до его рассмотрения в законодательном (представительном) органе подлежит внешней проверке, включающей внешнюю проверку бюджетной отчетности. Внешняя проверка годового отчета об исполнении федерального бюджета осуществляется Счетной палатой Российской Федерации.

Одновременно с годовым отчетом об исполнении бюджета представляются проект закона (решения) об исполнении бюджета, иная бюджетная отчетность об исполнении соответствующего бюджета и бюджетная отчетность об исполнении соответствующего консолидированного бюджета, иные документы, предусмотренные бюджетным законодательством Российской Федерации.

По результатам рассмотрения годового отчета об исполнении бюджета законодательный (представительный) орган принимает решение об утверждении либо отклонении закона (решения) об исполнении бюджета.

Законом (решением) об исполнении бюджета утверждается отчет об исполнении бюджета за отчетный финансовый год с указанием общего объема доходов, расходов и дефицита (профицита) бюджета.

Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности по исполнению федерального бюджета

Федеральное казначейство составляет и представляет в Министерство финансов Российской Федерации бюджетную отчетность Российской Федерации.

Бюджетная отчетность Российской Федерации представляется Министерством финансов Российской Федерации в Правительство Российской Федерации.

Отчет об исполнении федерального бюджета за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего финансового года утверждается Правительством Российской Федерации и направляется в Государственную Думу, Совет Федерации и Счетную палату Российской Федерации.

Годовой отчет об исполнении федерального бюджета подлежит рассмотрению Государственной Думой и утверждению федеральным законом.

Годовой отчет об исполнении федерального бюджета до его рассмотрения в Государственной Думе подлежит внешней проверке Счетной палатой Российской Федерации.

Главные администраторы средств федерального бюджета не позднее 1 апреля текущего финансового года представляют годовую бюджетную отчетность в Счетную палату Российской Федерации для внешней проверки.

Правительство Российской Федерации направляет не позднее 1 июня текущего финансового года в Счетную палату Российской Федерации годовой отчет об исполнении федерального бюджета и иные документы, подлежащие представлению в Государственную Думу одновременно с годовым отчетом об исполнении федерального бюджета.

На основании внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета Счетная палата Российской Федерации готовит заключение на годовой отчет об исполнении федерального бюджета и не позднее 1 сентября текущего финансового года представляет его в Государственную Думу, а также направляет его в Правительство Российской Федерации.

Годовой отчет об исполнении федерального бюджета представляется Правительством Российской Федерации в Государственную Думу не позднее 1 августа текущего года.

По результатам рассмотрения годового отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума принимает либо отклоняет федеральный закон об исполнении федерального бюджета.

Государственная Дума принимает федеральный закон об исполнении федерального бюджета не позднее 1 октября текущего года¹.

¹ Федеральный закон от 31 октября 2016 г. № 377-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2015 год».

Г л а в а 6. ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

1. Внебюджетные фонды: понятие и виды.
2. Значение внебюджетных фондов в финансовой системе страны.
3. Порядок формирования внебюджетного фонда и расходования его средств.
4. Правовое регулирование обязательных платежей в государственные социальные внебюджетные фонды.
5. Основные виды правонарушений, связанных с порядком формирования и расходования средств внебюджетных фондов, а также в области исчисления и уплаты страховых взносов.

1. Внебюджетные фонды: понятие и виды

В Российской Федерации для финансирования отдельных направлений деятельности государства существует целая система фондов, обеспечивающих выполнение задач общего для них назначения и создающих финансовую основу для осуществления функций органов государственной власти и местного самоуправления.

В российском законодательстве термин «фонд» многозначен, поскольку используется в нескольких аспектах, в частности, в гражданско-правовом и финансово-правовом.

Фонд как институт финансового права – финансовые средства, обособленные от соответствующего бюджета или выделенные в составе бюджета отдельными правовыми нормами, имеющие собственные доходные источники и предназначенные для финансирования конкретных мероприятий государства.

В финансовом праве термин «*фонд*» понимается в нескольких значениях, а именно: 1) как соответствующая организация (орган), например, Пенсионный фонд; 2) собственно фонд денежных средств, формируемые за счет установленных законом источников, аккумулируемых на определенных счетах и предназначенных для определенных целей.

Становление и развитие фондов в качестве самостоятельного института финансовой системы государства было исторически предопределено. Первоначально, в XVI в., основная причина возникновения фондов была обусловлена возникновением потребностей в концентрации ограниченных финансовых ресурсов на государственном уровне с целью обеспечения наиболее насущных социальных и общеэкономических потребностей. На современном этапе, с усложнением финансовой деятельности государства, ряд фондов начали создавать-

ся в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета и сбережения части доходов от невозобновляемых ресурсов, чтобы использовать эти средства после того, как полезные ископаемые будут преимущественно исчерпаны. Однако смысл понятийного содержания этих фондов, как совокупности денежных средств, направленных на решение определенных социально-экономических целей и задач государства, не изменился и в настоящее время.

Все фонды, формируемые в составе бюджетной системы Российской Федерации, рассматриваются исключительно как целевые бюджетные фонды, т. е. с точки зрения их целевого назначения. Бюджетные фонды выделяют в отдельную правовую категорию, которая представляет собой образуемые в соответствии с законодательством Российской Федерации и обособленные в бюджетной системе финансовые средства, управляемые и используемые органами государственной власти и предназначенные для финансирования приоритетных направлений государства¹.

Законодательство Российской Федерации предусматривает образование особых (внебюджетных) фондов денежных средств, прямо не связанных с бюджетами различных уровней, представляющих собой совокупность финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении государства и (или) органов местного самоуправления и имеющих сугубо целевой характер расходования. Наличие подобных фондов не противоречит принципу единства бюджетной системы Российской Федерации, который означает единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса, санкций за нарушения бюджетного законодательства, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, ведения бухгалтерского учета.

Понятие «внебюджетные фонды» рассматривается в теории финансового права как самостоятельный финансово-правовой институт, характеризующийся следующими признаками:

- целевой направленностью;
- оперативностью использования денежных средств;
- обособленностью от бюджетов;
- особыми источниками формирования.

Итак, *внебюджетные фонды* – это денежные средства, привлекаемые в государстве для финансирования определенных общественных

¹ Саттарова А. А. Фонд как институт финансового права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

потребностей и расходуемые строго в соответствии с целевым назначением на основе оперативной самостоятельности, не консолидированные в федеральный, региональные и местные бюджеты, пополнение которых осуществляется из установленных законодательством источников¹.

Также *под внебюджетными фондами* понимают форму образования и использования денежных средств. Внебюджетные фонды создаются уполномоченным органом государственной власти для финансового обеспечения социальных и иных общественных потребностей, имеют автономный источник формирования и используются в соответствии с их целевым предназначением².

В данной главе мы будем рассматривать именно внебюджетные фонды.

Всю совокупность государственных внебюджетных фондов можно разделить на две группы:

- государственные внебюджетные фонды социального назначения;
- прочие внебюджетные фонды (экономические, научные, политические и т. п.).

По времени действия внебюджетные фонды разделяются на следующие виды:

- постоянные (создаются на неопределенный срок, прекращают свое существование по решению компетентного органа);
- временные, которые, в свою очередь, делятся на фонды, создаваемые на определенный период, указанный в законе или ином нормативном правовом акте, и фонды, образуемые без указания срока их существования, но во имя каких-либо целей, по достижении которых фонд прекращает свое существование.

По целевому назначению фонды делятся на социальные, экономические, научно-технические, экологические и ведомственные (специальные).

Государственные внебюджетные фонды также можно классифицировать по территориальному признаку, по которому выделяются федеральные, территориальные (фонды, действующие на всей территории субъекта Российской Федерации) и местные.

¹ Древаль Л. Н. Финансово-правовое регулирование внебюджетных фондов в Российской Федерации: Пути совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 1999.

² Диденко-Чинтимур Д. С. Государственные социальные внебюджетные фонды и их взаимодействие с органами внутренних дел: финансово-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

В зависимости от органов, создающих внебюджетные фонды, выделяют:

- государственные и местные внебюджетные фонды;
- отраслевые (ведомственные) внебюджетные фонды;
- целевые фонды Правительства Российской Федерации и правительств (администраций) субъектов Российской Федерации.

Особенностью внебюджетных фондов является то, что они:

- 1) создаются только на основании нормативного правового акта (закона, постановления и др.);
- 2) формируются компетентным, уполномоченным органом;
- 3) образуются с заранее установленной целью;
- 4) подлежат государственному финансовому контролю;
- 5) являются институтом финансовой системы;
- 6) целевые внебюджетные фонды социального назначения включены в бюджетную систему Российской Федерации.

2. Значение внебюджетных фондов в финансовой системе страны

Внебюджетные фонды – важное звено в системе публичных финансов во всех развитых странах мира: Восточной Европы, США, Японии, Франции, Германии. Увеличение количества внебюджетных фондов и совокупного объема аккумулируемых ими средств (в отдельных странах, например, во Франции, они сопоставимы с размерами государственного бюджета) является характерной особенностью для экономически развитых стран. Это объясняется, прежде всего, возрастающей ролью государства в решении социальных, экологических проблем, вопросов выравнивания условий жизни населения в различных регионах.

Внебюджетные фонды – один из механизмов перераспределения национального дохода государства в пользу определенных социальных групп населения. При этом государство мобилизует в фонды часть доходов населения для финансирования различных социально-экономических мероприятий. Формирование внебюджетных фондов позволяет решать две наиболее важные задачи: обеспечение дополнительными средствами приоритетных сфер экономики и расширение социальных услуг населению.

Создание внебюджетных фондов в Российской Федерации обусловлено социальным характером Российской Федерации. Это закреплено в ст. 2 и 7 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми человек, его права и свободы являются высшей

ценностью, а их соблюдение и защита – обязанностью государства. Политика нашего государства направлена «на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (ст. 7 Конституции Российской Федерации). Достижению названных целей способствует создание целевых государственных внебюджетных фондов денежных средств.

Основным предназначением государственных внебюджетных фондов является создание необходимых условий для воспроизводства трудовых ресурсов. Роль фондов (с точки зрения институциональных подходов) заключается в самосохранении и развитии человеческого капитала, установлении сложных и устойчивых взаимосвязей между экономической и социальной формами жизнедеятельности человека. В этих фондах аккумулируются финансовые ресурсы, предназначенные для реализации важнейших социальных гарантий: пенсионного обеспечения, оказания бесплатной медицинской помощи, поддержки в случае потери трудоспособности, несчастного случая (на производстве и профессионального заболевания); во время отпусков по беременности и родам, безработицы и т. д.

Внебюджетные фонды способствуют обеспечению надлежащего объема финансирования наиболее приоритетных задач государства, достижение которого должно осуществляться на всех уровнях бюджетной системы.

3. Порядок формирования внебюджетного фонда и расходования его средств

Из сказанного следует, что внебюджетные фонды формируются компетентным, уполномоченным органом с заранее установленной целью. Данный порядок закреплён в нормативных правовых актах различного уровня, в зависимости от вида внебюджетного фонда. Разберём данный вопрос на примере государственных социальных внебюджетных фондов.

Так, например, *Пенсионный фонд Российской Федерации*¹ образован Постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 г. в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в Российской Федерации.

Средства ПФР формируются за счёт следующих доходов: страховых взносов; средств федерального бюджета; сумм пеней и иных финансовых санкций; доходов от размещения (инвестирования) временно сво-

¹ Далее – ПФР.

бодных средств обязательного пенсионного страхования; добровольных взносов физических лиц и организаций, уплачиваемых ими не в качестве страхователей или застрахованных лиц; иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

Средства ПФР имеют целевое назначение и направляются на выплату государственных пенсий, в том числе гражданам, выезжающим за пределы Российской Федерации; выплату пособий по уходу за ребенком в возрасте старше полутора лет; оказание органами социальной защиты населения материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам; финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности фонда и его органов и другие мероприятия, связанные с деятельностью ПФР.

Территориальные органы ПФР создаются по решению правления ПФР.

*Фонд социального страхования Российской Федерации*¹ является специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве Российской Федерации. Деятельность фонда регламентируется Положением о ФСС РФ, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 г. № 101.

Основными задачами ФСС РФ являются:

- обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг, санаторно-курортное обслуживание работников и их детей;
- участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;
- осуществление мер, обеспечивающих финансовую устойчивость Фонда;
- разработка предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование;
- организация работы по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования, разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования;

¹ Далее – ФСС РФ.

– сотрудничество с аналогичными фондами (службами) других государств и международными организациями по вопросам социального страхования.

Средства ФСС РФ образуются за счет:

страховых взносов работодателей (администрации предприятий, организаций, учреждений и иных хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности);

страховых взносов граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью и обязанных уплачивать взносы на социальное страхование;

страховых взносов граждан, осуществляющих трудовую деятельность на иных условиях и имеющих право на обеспечение по государственному социальному страхованию, установленному для работников, при условии уплаты ими страховых взносов в Фонд;

доходов от инвестирования части временно свободных средств Фонда в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады;

добровольных взносов граждан и юридических лиц; поступления иных финансовых средств, не запрещенных законодательством;

ассигнований из федерального бюджета на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот (пособий и компенсаций) лицам, пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы или радиационных аварий на других атомных объектах гражданского или военного назначения и их последствий, а также в других установленных законом случаях;

прочих поступлений (например, средств, возмещаемых Фонду в результате исполнения регрессных требований к страхователям).

Средства ФСС РФ направляются на следующие нужды:

выплату пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, при усыновлении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг;

оплату дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства до достижения им 18-летнего возраста; оплату путевок для работников и их детей в санаторно-курортные учреждения, расположенные на территории Российской Федерации, и в санаторно-курортные учреждения в государствах-участниках СНГ, аналогичных которым нет в Российской Федерации, а также на лечебное (диетическое) питание;

частичное содержание находящихся на балансе страхователей санаториев-профилакториев, имеющих лицензии на право занятия этим видом деятельности (оплата расходов на питание, лечение и медикаменты, заработную плату работников, культурно-массовое обслуживание);

частичную оплату путевок в детские загородные оздоровительные лагеря, находящиеся на территории Российской Федерации, для детей работающих граждан;

частичное содержание детско-юношеских спортивных школ (оплата расходов на оплату труда тренерско-преподавательского состава и аренду помещений, необходимых для учебно-тренировочного процесса);

оплату проезда к месту лечения и обратно;

создание резерва для обеспечения финансовой устойчивости Фонда на всех уровнях;

обеспечение текущей деятельности, содержание аппарата управления Фонда;

финансирование деятельности подразделений органов исполнительной власти, обеспечивающих государственную защиту трудовых прав работников, охрану труда (включая подразделения надзора и контроля за охраной труда) в случаях, установленных законодательством;

проведение научно-исследовательской работы по вопросам социального страхования и охраны труда;

осуществление иных мероприятий в соответствии с задачами Фонда, включая разъяснительную работу среди населения, поощрение внештатных работников Фонда, активно участвующих в реализации мероприятий по социальному страхованию;

участие в финансировании программ международного сотрудничества по вопросам социального страхования.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования¹ создан постановлением ВС РФ от 24 февраля 1993 г. № 4543-1 «О порядке финансирования обязательного медицинского страхования граждан на 1993 г.»². Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 1998 г. № 857 утвержден устав ФФОМС РФ.

Территориальный фонд обязательного медицинского страхования (далее – территориальный фонд) является некоммерческой организа-

¹ Далее – ФФОМС РФ.

² В настоящее время утратил силу.

цией, созданной субъектом Российской Федерации для реализации государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования на территории субъекта Российской Федерации¹.

Полномочия ФФОМС:

1) участвует в разработке программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;

2) аккумулирует средства обязательного медицинского страхования и управляет ими, формирует и использует резервы для обеспечения финансовой устойчивости обязательного медицинского страхования;

3) вправе начислять и взыскивать в судебном порядке со страхователей для неработающих граждан недоимку по страховым взносам на обязательное медицинское страхование неработающего населения, штрафы и пени;

4) устанавливает формы отчетности и определяет порядок ведения учета и порядок ведения отчетности оказанной медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию;

5) издает нормативные правовые акты и методические указания в соответствии с полномочиями, установленными федеральным законом;

6) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральным законом.

Расходы бюджета ФФОМС РФ осуществляются в целях финансового обеспечения:

1) предоставления субвенций из бюджета Федерального фонда бюджетам территориальных фондов для финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении переданных Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования полномочий;

2) исполнения расходных обязательств Российской Федерации, возникающих в результате принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, и (или) нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации в сфере охраны здоровья граждан;

3) выполнения функций органа управления Федерального фонда.

Средства внебюджетных фондов не включаются в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, но предна-

¹ Часть 1 ст. 13 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»; ч. 1 приказа Минздравсоцразвития Российской Федерации от 21 января 2011 г. № 15н «Об утверждении Типового положения о территориальном фонде обязательного медицинского страхования».

значены для исполнения расходных обязательств Российской Федерации и ее субъектов.

Следует отметить, что Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 1 ст. 69) в рамках межмуниципального сотрудничества предусмотрена возможность создания фондов по решению представительных органов муниципальных образований. Так, например, решением Якутской городской Думы от 8 апреля 2015 г. № РЯГД-16-14 создан «Фонд поддержки развития агропромышленного комплекса» городского округа «город Якутск».

4. Правовое регулирование обязательных платежей в государственные социальные внебюджетные фонды

Страховые взносы в государственные социальные внебюджетные фонды представляют собой обязательные платежи, установленные специально для зачисления в указанные фонды. Их уплата обусловлена финансовым обеспечением социально-целевого характера для осуществления публичных функций¹.

С 1 января 2010 г. после упразднения единого социального налога порядок исчисления и уплаты страховых взносов в ПФР, ФСС РФ, ФФОМС и ТФОМС регулировались Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования»².

С 1 января 2017 г. правовое регулирование установления, уплаты и администрирования страховых взносов на обязательное пенсионное и медицинское страхование, а также на страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством осуществляется Налоговым кодексом Российской Федерации (далее по тексту – НК РФ). Такие изменения вызваны тем, что после передачи функций администрирования страховых взносов самим внебюджетным фондам возросла задолженность по уплате данных платежей. По мнению министра финансов, прошлое решение было ошибкой, которая в настоящее время исправляется³.

¹ Широкова Е. К. Социально-правовая природа страховых взносов, их особое место в системе государственных доходов // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2008. – № 1. – С. 345.

² Утратил силу.

³ Пошлины по-старому, сборы по-новому // <http://expert.ru/2016/02/25/nalogi-i-poshlinyi-ne-po-novomu/> (дата обращения: 22 ноября 2017 г.).

При этом страховые взносы выделены в отдельную группу обязательных платежей, наряду с налогами и сборами (в НК РФ введена глава 2.1 «Страховые взносы в Российской Федерации» и глава 34 «Страховые взносы»).

В НК РФ сформулированы общие условия установления страховых взносов и определены элементы обложения взносами, при отсутствии которых взнос не будет считаться установленным (ст.ст. 17, 18.2 НК РФ). К таким элементам относятся: объект обложения страховыми взносами; база для исчисления страховых взносов; расчетный период; тариф страховых взносов; порядок исчисления страховых взносов; порядок и сроки уплаты страховых взносов.

Плательщиками страховых взносов признаются лица, являющиеся страхователями в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования:

1) лица, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам: организации; индивидуальные предприниматели; физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями;

2) индивидуальные предприниматели; адвокаты; нотариусы, занимающиеся частной практикой; арбитражные управляющие; оценщики; медиаторы; патентные поверенные и иные лица, занимающиеся в установленном законодательством Российской Федерации порядке частной практикой (или, по-другому, лица, не производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам).

Объектом обложения страховым взносом на основании ст. 420 НК РФ являются выплаты и иные вознаграждения в пользу физических лиц.

Определение базы для начисления страховых взносов осуществляется отдельно в отношении каждого физического лица с начала расчетного периода нарастающим итогом. Установлена предельная величина базы для исчисления страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и предельная величина базы для исчисления страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

Статья 425 НК РФ закрепляет тарифы страховых взносов. Тариф представляет собой величину страхового взноса на единицу измерения базы для исчисления страховых взносов, если иное не предусмотрено главой 34 НК РФ.

5. Основные виды правонарушений, связанных с порядком формирования и расходования средств внебюджетных фондов, а также в области исчисления и уплаты страховых взносов

С 1 января 2010 г. до 1 января 2017 г. контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов в государственные внебюджетные фонды осуществляли ПФР и его территориальные органы в отношении страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, уплачиваемых в ПФР, и страховых взносов на обязательное медицинское страхование, уплачиваемых в ФФОМС, и ФСС РФ и его территориальные органы в отношении страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, уплачиваемых в ФСС РФ. Частью 3 ст. 33 Закона № 212-ФЗ был закреплён исключительно совместный порядок проведения выездных проверок плательщиков страховых взносов территориальными органами ПФР и ФСС РФ. Начиная с 1 января 2017 г. полномочия по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование переданы налоговым органам.

За правонарушения в области исчисления и уплаты страховых взносов установлена административная и уголовная ответственность. Кроме того, в разделе VI НК РФ, определяющем налоговые правонарушения и ответственность за их совершение, предусмотрена ответственность плательщика страховых взносов.

Рассмотрим сначала положения НК РФ по рассматриваемому вопросу. Данный закон устанавливает ответственность в отношении:

1) плательщиков страховых взносов за следующие нарушения:

- непредставление в установленный законодательством о налогах и сборах срок расчета по страховым взносам в налоговый орган по месту учета (ч. 1 ст. 119);

- грубое нарушение правил учета доходов и (или) расходов и (или) объектов налогообложения, повлекшие занижение базы для исчисления страховых взносов (ч. 3 ст. 120);

- неуплата или неполная уплата сумм страховых взносов (ст. 122);

- непредставление в установленный срок плательщиком страховых взносов в налоговые органы документов и (или) иных сведений, необходимых для осуществления налогового контроля (ч. 1 ст. 126);

- непредставление в установленный срок налоговому органу сведений о плательщике страховых взносов, отказ лица представить

имеющиеся у него документы со сведениями о плательщике страховых взносов по запросу налогового органа либо представление документов с заведомо недостоверными сведениями (ч. 2 ст. 126);

2) *банков* за следующие нарушения:

- нарушение установленного срока исполнения поручения плательщика страховых взносов о перечислении страховых взносов (ст. 133);

- неисполнение решения налогового органа о приостановлении операций по счетам плательщика страховых взносов (ст. 134);

- неисполнение поручения налогового органа о перечислении страховых взносов (ст. 135).

Административная ответственность в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена в отношении:

1) *банков (иных кредитных организаций)*:

- за нарушение установленного срока исполнения поручения плательщика страховых взносов о перечислении страховых взносов, или налогового агента о перечислении страхового взноса, а равно инкассового поручения (распоряжения) налогового органа о перечислении страхового взноса в бюджет (ст. 15.8);

- неисполнение решения о приостановлении операций по счетам плательщика страхового взноса (ст. 15.9);

- нарушение установленного срока исполнения поручения плательщика страховых взносов о перечислении страховых взносов, а равно поручения органа государственного внебюджетного фонда, осуществляющего контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов на обязательное социальное страхование, по перечислению страховых взносов, соответствующих пеней и (или) штрафов в бюджет соответствующего внебюджетного фонда (ч. 2 ст. 15.10);

- за нарушение установленного законодательством Российской Федерации о страховых взносах срока представления в органы государственных внебюджетных фондов информации об открытии и о закрытии счета (ч. 1 ст. 15.33).

2) *плательщиков страховых взносов*:

- за нарушение установленных сроков представления расчетов по начисленным и уплаченным страховым взносам в территориальные органы Фонда социального страхования Российской Федерации (ч. 2 ст. 15.33);

– за непредставление в установленный срок либо отказ от представления в территориальные органы Фонда социального страхования Российской Федерации или их должностным лицам оформленных в установленном порядке документов и (или) иных сведений, необходимых для осуществления контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а равно представление таких сведений в неполном объеме или в искаженном виде (ч. 3 ст. 15.33);

– за непредставление в установленный срок либо отказ от представления в орган государственного внебюджетного фонда, осуществляющий контроль за правильностью выплаты обязательного страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, а также его должностным лицам оформленных в установленном порядке документов и (или) иных сведений, необходимых для осуществления контроля за правильностью выплаты страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, а равно представление таких сведений в неполном объеме или в искаженном виде (ч. 4 ст. 15.33).

Согласно примечанию к ст. 15.33 КоАП РФ, административная ответственность за указанные нарушения применяется к должностным лицам согласно статье 2.4 КоАП РФ, за исключением граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

За нецелевое использование средств государственных внебюджетных фондов должностными лицами и юридическими лицами установлена административная ответственность (ст. 15.14 КоАП РФ) и уголовная ответственность (ст. 285.2 УК РФ).

Для наступления уголовной ответственности по ст. 285.2 УК РФ не требуется установления наступления каких-либо определенных последствий. Преступным является сам факт расходования средств государственных внебюджетных фондов на цели, не соответствующие условиям, определенным законодательством Российской Федерации, регулирующим их деятельность, и бюджетам этих фондов, в крупном и особо крупном размере¹. Преступление совершается умышленно. Мотивы, которыми при совершении деяния руководствовалось должностное ли-

¹ Крупный размер – сумма бюджетных средств, превышающая 1 млн 500 тыс. руб., особо крупный размер – 7 млн 500 тыс. руб.

цо, и преследуемые им цели могут быть различными и на квалификацию преступления не влияют. Субъект преступления определен в законе как должностное лицо. Прежде всего, это должностные лица государственных внебюджетных фондов, работающие как в центральном аппарате фонда, так и в его территориальных (отраслевых) отделениях (организациях, филиалах) и обладающие административно-хозяйственными полномочиями по распоряжению средствами фонда. Так, в п. 9 Положения о Фонде социального страхования Российской Федерации прямо установлено, что распорядителями средств Фонда являются председатель и главный бухгалтер Фонда, а в региональных и центральных отраслевых отделениях Фонда – управляющий и главный бухгалтер отделения Фонда.

Нецелевое использование средств государственных внебюджетных фондов необходимо отграничивать от случаев их хищения, совершенного должностными лицами фондов, имея при этом в виду признаки хищения чужого имущества, предусмотренного ст. 158 УК РФ.

Несоблюдение субъектного состава ответственности за совершение правонарушений влечет отмену решения о привлечении к ответственности.

Начиная с 1 января 2010 г., с момента вступления в действие Закона № 212 и до недавнего времени, в части уголовной ответственности за уклонение физического лица либо организации от уплаты страховых взносов был законодательный пробел, так как платежи в государственные внебюджетные фонды официально перестали считаться налоговыми платежами, хотя их содержание и целевое назначение остались прежними. С 10 августа 2017 года вступил в силу Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 250-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования отношений, связанных с уплатой страховых взносов в государственные внебюджетные фонды». Данный закон устраняет существующий пробел в области уголовно-правовой охраны уплаты страховых взносов в государственные внебюджетные фонды. Так, в ст. 198 и 199 УК РФ внесены соответствующие дополнения, устанавливающие уголовную ответственность за уклонение физического лица (ст. 198) или организации (ст. 199) от уплаты страховых взносов. Статья 199.2 УК РФ также дополнена положением, устанавливающим ответственность за сокрытие денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться взыскание страховых взносов.

Глава 7. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ

1. Понятие и система государственных доходов.
2. Классификация доходов бюджета.
3. Правовые основы государственных расходов и государственное финансирование.

1. Понятие и система государственных доходов

Для осуществления своих функций государству требуются соответствующие финансовые ресурсы, поэтому в его собственность и распоряжение направляется часть национального дохода страны в виде различных денежных платежей и поступлений. В результате государство располагает своими доходами, т. е. государственными доходами. Они находятся в собственности Российской Федерации и ее субъектов, распоряжаются ими соответствующие органы государственной власти. Помимо этого, собственными доходами располагают города и районы, а также входящие в них административно-территориальные образования. Это муниципальные (местные) доходы, распоряжение и управление которыми осуществляют органы местного самоуправления.

В процессе формирования доходов государство привлекает в свое распоряжение часть чистого дохода, создаваемого в различных областях общественного производства, действующего на основе разных форм собственности. Кроме того, государство для образования своей финансовой базы использует и часть личных доходов граждан, полученных ими от участия в производстве, предпринимательской деятельности, от вложения средств в ценные бумаги, от использования имущества и т. д. В формировании доходов государства участвуют все звенья финансовой системы.

По своей структуре государственные доходы представляют собой совокупность отдельных видов денежных платежей и поступлений, объединенных в определенную систему.

Государственные доходы — это часть национального дохода страны, обращаемая в процессе его распределения и перераспределения через различные виды денежных поступлений в собственность и распоряжение государства для создания финансовой базы, направленной на выполнение задач государства по реализации социально-экономической политики и обеспечение обороноспособности государства, а также необходимой для функционирования государственных органов.

Государственные доходы по своему составу разнообразны.

Несколько иное определение государственных доходов дают правоведы: В. М. Мандрица, И. В. Руковишникова, Н. Д. Дружинин¹. По их мнению, государственные доходы – это совокупность денежных отношений по формированию государственных финансовых ресурсов путем распределения и перераспределения стоимости валового общественного продукта, обращаемого через различные виды денежных поступлений в собственность и распоряжение государства для выполнения задач по обороне и управлению страной, социально-экономического развития.

Говоря о муниципальных доходах, следует сказать, что данные доходы также являются частью национального дохода и представляют собой финансовую основу местного самоуправления, используемую для решения вопросов местного значения с учетом интересов населения конкретной территории.

Совокупность финансово-правовых норм, регулирующих государственные доходы, составляет раздел особенной части финансового права Российской Федерации, который принято именовать правовое регулирование государственных доходов.

Источники и виды государственных доходов, а также значение каждого из них зависят от экономической системы страны. Представляя единую систему, государственные и местные доходы классифицируются (распределяются) по разным группам. В основу классификации могут быть положены разные признаки, отражающие наиболее существенные черты государственных и местных доходов.

Понятие *государственные доходы* может рассматриваться в широком смысле слова, включая доходы бюджетной системы и внебюджетных государственных фондов, а также доходы государственных предприятий, остающиеся в их распоряжении.

Возможно использование этого понятия и в узком смысле – как доходы, входящие в государственную казну, т. е. подлежащие зачислению в бюджетную систему и государственные внебюджетные фонды.

¹ Мандрица В. М., Руковишникова И. В., Дружинин Н. Д. Финансовое право : учебник для студентов вузов юрид. и экон. специальностей. Ростов н/Д. : Феникс, 1999.

Государственные доходы	Государственные расходы
Государственные доходы представляют собой часть национального дохода страны, обращаемого в собственность государства с целью создания финансовой базы для осуществления его задач и функций в процессе его распределения и перераспределения через различные виды денежных поступлений	Государственные расходы – это планомерное использование государством централизованных и децентрализованных денежных фондов
Государственные расходы и государственные доходы взаимосвязаны между собой. Объем расходов находится в прямой зависимости от объема доходов. При их несоответствии наступают негативные последствия – инфляция национальной валюты в связи с покрытием недостатка средств эмиссией денежных знаков, бюджетный дефицит, введение дополнительных налогов, использование внутренних и внешних займов в больших размерах, чем может выдержать экономика и т. д., которые могут перерасти в глубокий финансовый кризис	

2. Классификация доходов бюджета

Доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах (ст. 39 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Будучи единой системой, государственные и местные доходы классифицируются по ряду признаков.

Наиболее значимым является деление доходов бюджетов всех уровней по источнику их поступления. К доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления (см. ст. 41 БК РФ).

К налоговым доходам бюджетов относятся доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных налогов, местных налогов и сборов, а также пеней и штрафов по ним.

К неналоговым доходам бюджетов относятся:

доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением иму-

щества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых Федеральным фондом содействия развитию жилищного строительства в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»;

доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением движимого имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых Федеральным фондом содействия развитию жилищного строительства в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»;

доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями;

средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

средства самообложения граждан;

иные неналоговые доходы.

К безвозмездным поступлениям относятся:

дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии);

субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации;

иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и платных услуг, оказываемых казенными учреждениями, средства безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении, исполнении бюджета и составлении отчетности о его исполнении включаются в состав доходов бюджета.

По социально-экономическому признаку, дающему представление об источниках доходов, их связи с различными формами собственности и т. п., выделяют следующие поступления в доход государства:

- 1) от государственного хозяйства (от деятельности государственных предприятий, использования угодий государства – лесов);
- 2) от предприятий и организаций негосударственных форм собственности (налоги и сборы);
- 3) от совместных предприятий, иностранных предприятий и организаций, действующие на территории Российской Федерации;
- 4) от личных доходов граждан.

По территориальному признаку, выделяют следующие виды доходов:

- 1) федеральные;
- 2) доходы субъектов федерации;
- 3) местные доходы (городов, районов).

Действующее бюджетное законодательство регламентирует следующие виды доходов.

– децентрализованные государственные (и местные) доходы, представляющие собой доходы государственных (и местных) предприятий и организаций, которые остаются в их непосредственном распоряжении и используются ими самостоятельно в соответствии с производственной или социальной необходимостью. В основном это часть прибыли предприятий;

– централизованные доходы, представляющие собой доходы, сосредоточенные в государственных и местных бюджетах и внебюджетных фондах (это государственная казна). В соответствии с действующим законодательством доходы централизуются в масштабах городов, районов и входящих в них административно-территориальных единиц.

В процессе формирования доходов государство привлекает в свое распоряжение часть чистого дохода, создаваемого в самых различных областях общественного производства, действующего на основе

разных форм собственности, – государственной, муниципальной, общественной и частной. В зависимости от методов, форм и условий формирования финансовых ресурсов государства, целей и порядка их использования выделяют:

- доходы бюджетов всех уровней;
- доходы государственных внебюджетных фондов;
- доходы государственных и муниципальных предприятий.

По своей структуре государственные доходы представляют собой совокупность отдельных платежей и поступлений, объединенных в определенную систему.

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

Муниципальные (местные) доходы поступают соответственно в местные денежные фонды – местные бюджеты и внебюджетные фонды.

В зависимости от порядка зачисления в бюджет различают:

– закрепленные доходы – это доходы, которые в соответствии с законодательством полностью или в твердо фиксированной доле (в процентах) на постоянной или долговременной основе поступают в соответствующий бюджет. К ним относятся: налоговые доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами, бюджетами государственных внебюджетных фондов законодательством Российской Федерации; неналоговые доходы; безвозмездные перечисления. Важно отметить, что финансовая помощь не является собственным доходом соответствующего бюджета, государственного внебюджетного фонда;

– регулирующие доходы – регулирующие доходы бюджета – это доходы, передающиеся в бюджет в целях сбалансирования его доходов и расходов, в виде процентных отчислений от налогов и других платежей, по нормативам, определяемым при утверждении бюджета на предстоящий финансовый год. Нормативы отчислений определяются законом о бюджете того уровня бюджетной системы Российской Федерации, который передает регулирующие доходы, либо законом о бюджете того уровня бюджетной системы Российской Федерации, который распределяет переданные ему регулирующие доходы из бюджета другого уровня. При распределении налоговых доходов по уровням бюджетной системы налоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации должны составлять не менее 50 % от суммы доходов консолидированного бюджета Российской Федерации.

Наряду с регулирующими доходами в бюджеты нижестоящего уровня передаются:

дотации – это определенная денежная сумма, выделяемая из вышестоящего бюджета по решению соответствующего представительного органа в нижестоящий бюджет, не оговариваемая каким-либо целевым направлением средств. Дотация предоставляется в случаях, если закрепленных и регулирующих доходных источников недостаточно для формирования минимального бюджета нижестоящего территориального уровня. Дотации выделяются для покрытия текущих расходов;

субвенция в бюджетных отношениях – это денежная сумма, выделяемая из вышестоящего бюджета в нижестоящие бюджеты для конкретных целей на безвозмездной и безвозвратной основе;

субсидии – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

По методам аккумуляции денежных средств среди доходов государства выделяются обязательные и добровольные платежи. Основная часть доходов поступает в распоряжение государства и местных органов самоуправления в обязательном порядке (налоги, сборы, пошлины, штрафы разного рода, финансовые санкции и т. д.). На добровольной основе в государственный и местные бюджеты привлекаются средства организаций и граждан путем проведения лотерей, займов, выпуска акций, использования пожертвований и т. д.

С учетом отношений собственности можно говорить о доходах государства в собственном смысле слова и о финансовых ресурсах, которые используются им временно и подлежат возврату.

В условиях рыночной экономики основными методами мобилизации государственных доходов являются налоги, займы и эмиссии (выпуск в обращение денег и ценных бумаг, осуществляемый Банком России).

Разграничение доходов осуществляется и в рамках бюджетов иных уровней бюджетной системы.

Так, доходы города Москвы образуются за счет собственных и регулируемых налоговых доходов, включая пени и штрафы, неналоговых доходов, подлежащих зачислению в бюджет города в порядке и по нормативам, установленным федеральными законами и законами города Москвы, а также безвозмездных перечислений, включая целевые средства федерального бюджета.

3. Правовые основы государственных расходов и государственное финансирование

Государственные расходы					
Расходы на развитие производственной сферы			Расходы на содержание и развитие непроизводственной сферы		
Промышленность	Сельское хозяйство	Капитальные вложения	Социально-культурные мероприятия: – образование; – здравоохранение; – наука и культура; – охрана природы	Аппарат управления	Оборона страны

Государственные расходы – это затраты государства, выражающие урегулированные правовыми нормами экономические отношения, складывающиеся при распределении и использовании централизованных и децентрализованных фондов денежных средств и обеспечивающие его бесперебойное функционирование.

Значительная часть расходов государства фиксируется в федеральном бюджете, бюджетах субъектов Федерации, а также в финансовых планах и сметах министерств, ведомств, предприятий и организаций.

Первым участником правоотношений, связанных с покрытием расходов бюджетными средствами, является представляющий интересы государства, отпускающего бюджетные средства, финансовый орган, который составляет роспись расходов бюджета в соответствии с их поквартальным распределением, открывает кредиты, имеет право отзыва их и осуществляет постоянный контроль за использованием бюджетных ассигнований.

Вторым участником правоотношений при бюджетном финансировании является кредитное учреждение, в котором открыт расчетный, текущий (бюджетный) счет государственной организации, получающей бюджетные ассигнования. Кредитное учреждение принимает участие в кассовом исполнении бюджета и контроле за соблюдением финансовой дисциплины.

Третьим участником правоотношений при бюджетном финансировании выступает распорядитель бюджетных кредитов – руководитель учреждения, предприятия, организации, которому предоставлено право распоряжаться отпускаемыми для него бюджетными ассигнованиями, переводить их нижестоящим распорядителям.

Финансовые отношения в области расходов бюджета могут выступать только как правоотношения. Они неотделимы от реальных фактических обстоятельств – использования денежных средств на покрытие расходов, связанных с функционированием того или иного органа государства.

Правоотношение в области расходов государства характеризуется неравенством сторон. Орган государства, представляющий его интересы и наделенный полномочиями регулировать общественные отношения в области бюджетных расходов, применяет к органу, получающему бюджетные ассигнования, метод властного воздействия. Государство в одностороннем порядке устанавливает виды расходов, финансируемых из бюджета, централизованных и децентрализованных денежных фондов.

Централизованные государственные расходы осуществляются также за счет государственных внебюджетных фондов. Помимо этого, расходы производят и органы местного самоуправления за счет средств, находящихся в их распоряжении.

Экономическая роль государства проявляется в том, что оно оказывает финансовую поддержку отраслям хозяйства, финансирует социально-культурные мероприятия и науку, оборону, правоохранительную деятельность, судебную систему, систему государственных органов управления, практически воплощающих его функции. Совокупность всех видов расходов государства составляет систему его расходов.

Поскольку расходы государства опосредствуют его функционирование, а основная часть их покрывается за счет бюджетных средств, система расходов государственного бюджета (т. е. единство всех затрат, покрываемых за счет бюджета государства) непосредственно зависит от политического и социально-экономического характера деятельности государства.

Расходы государственного бюджета являются объективной экономической категорией и имеют двойственный характер. С одной стороны, это затраты государства на финансирование отраслей

хозяйства, а с другой – это доходы предприятий, учреждений и организаций, за счет которых они образуют целевые денежные фонды, необходимые для их функционирования. Средства, выделяемые из бюджета на социально-культурные мероприятия, государственное управление и оборону страны, обслуживают государство экономически. Государство как собственник бюджетных средств на основе действующих нормативных актов выделяет денежные средства.

Все субъекты Российской Федерации наделены правом покрытия затрат, связанных с их расходами¹.

Юридический механизм воздействия на государственные расходы представляет собой практическое применение предписаний финансово-правовых норм, устанавливающих порядок нормирования затрат государства на конкретные мероприятия, определения их ежегодных объемов и отпуска бюджетных средств на их покрытие, правовые формы, в которые облекаются при этом действия органов государственной власти и государственного управления.

Расходы государства финансируются в основном за счет дохода общества, который концентрируется в государственном бюджете. Затраты государства покрываются также за счет прибыли предприятий, части амортизационных отчислений, долгосрочных банковских ссуд и т. д. Понятие расходов государства шире, чем понятие расходов государственного бюджета, составляющих лишь часть общих расходов государства.

Расходы государственного бюджета – это прямые затраты государства, связанные с его функционированием и покрываемые за счет бюджетных средств. Независимо от их направления они осуществляются на основе принципов организации государственных расходов: целевого направления средств, что выражается в строго предметно-целевом назначении; максимальной эффективности использования, т. е. обеспечения общественно необходимого результата

¹ Бондарь Е. О. Интеграция финансовых систем Республики Крым и города федерального значения Севастополя в финансовую систему Российской Федерации // Проблемы переходного периода: адаптация нормативно-правовых актов Крымского Федерального округа к законодательству Российской Федерации : материалы Всероссийской научно-практической конференции, приуроченной к годовщине вхождения Республики Крым и города федерального значения Севастополя в состав Российской Федерации. Краснодарский университет МВД России. Крымский филиал, 2015. С. 321–325.

при минимальных затратах; соблюдения режима экономии – системы форм и методов минимизации затрат денежных средств для получения запланированного результата, связанного с сокращением расходов, но главным образом – с наиболее целесообразным использованием денежных средств; осуществления финансового контроля в целях обеспечения соблюдения государственной финансовой дисциплины.

В условиях структурной перестройки народного хозяйства в практику финансирования вошло выделение денежных средств из бюджета на основе возвратности и возмездности.

С точки зрения экономического содержания, средства государственного бюджета Российской Федерации расходуются на материальное производство и создание государственных резервов и на непроизводственную сферу. В соответствии с экономическим содержанием расходов государственного бюджета существуют два режима бюджетного финансирования: режим финансирования коммерческих организаций и сметно-бюджетный режим.

Расходы государства финансируются в основном за счет дохода общества, который концентрируется в государственном бюджете. Затраты государства покрываются также за счет прибыли предприятий, части амортизационных отчислений, долгосрочных банковских ссуд и т. д. Понятие расходов государства шире, чем понятие расходов государственного бюджета, составляющих лишь часть общих расходов государства.

Под расходами бюджета понимаются средства, выделяемые на безвозвратной основе в пределах утвержденного бюджета.

Формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых, согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям, должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов (см. ст. 65 БК РФ).

Расходы бюджета зависят от метода бюджетной деятельности, посредством которого осуществляется распределение бюджета. Такими методами выступают:

1) бюджетное финансирование – безвозвратное предоставление денежных средств из бюджета;

2) бюджетное кредитование – возвратное предоставление денежных средств из бюджета;

3) погашение долговых обязательств бюджета.

Государственные расходы в своей совокупности представляют определенную систему и классифицируются по разным основаниям. В зависимости от форм собственности они подразделяются на государственные и муниципальные.

В соответствии с уровнями организации власти в Российской Федерации можно выделить три группы расходов:

- федеральные расходы;
- расходы субъектов Федерации, составляющие вместе с федеральными государственные расходы;
- расходы местного значения (или муниципальные).

В зависимости от источников получения расходных средств, порядка их планирования и использования расходы можно подразделить следующим образом:

- централизованные, осуществляемые за счет средств бюджета и государственных внебюджетных фондов;
- децентрализованные, осуществляемые государственными и муниципальными предприятиями за счет средств, полученных ими самими в результате их собственной деятельности и остающихся в их распоряжении.

В зависимости от характера участия в общественном производстве выделяются расходы на финансирование:

- оборотных средств (текущих расходов);
- основных фондов (капитальных вложений);
- создание резервов.

Государство лимитирует (ограничивает) *расходы на содержание всех органов государственного управления Российской Федерации*. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации осуществляют правовое регулирование в этой сфере на уровне федерального управления. В республиках в составе Российской Федерации, в других регионах, в системе местного самоуправления лимитирование расходов на управление определяется соответствующим законодательством.

Общим условием регулирования управленческих расходов является наличие сметы расходов органов государственного

управления. Данная смета включает оплату труда государственных служащих, надбавки к заработной плате и прочие денежные выплаты.

Расходы на национальную оборону входят в систему сметно-бюджетного финансирования. Деятельность государства по обороне страны является важным фактором укрепления его независимости и могущества.

Важное значение в развитии производства принадлежит *капитальным вложениям*, т. е. затратам на воспроизводство основных фондов.

Нормативным актом, закрепляющим основные положения этой деятельности, является Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

В соответствии со ст. 1 вышеназванного федерального закона «капитальные вложения – это инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты».

В целях повышения эффективности инвестиций, создания условий для привлечения финансовых ресурсов, в том числе иностранных инвесторов, Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 1993 г. № 339 «О создании Российской финансовой корпорации» была создана государственная структура – Российская финансовая корпорация. Российская финансовая корпорация является государственным предприятием, осуществляющим реализацию приоритетных инвестиционных проектов.

Государственные расходы и государственные доходы взаимосвязаны между собой. Объем расходов находится в прямой зависимости от объема доходов. При их несоответствии наступают негативные последствия: бюджетный дефицит, инфляция национальной валюты в связи с покрытием недостатка средств эмиссией денежных знаков, введение дополнительных налогов, использование внутренних и внешних займов в больших размерах, чем может выдержать экономика, и т. д., которые могут перерасти в глубокий финансовый кризис.

Государственные расходы осуществляются путем финансирования.

Финансирование государственных расходов – это урегулированное правовыми нормами выделение государственных денежных средств на безвозмездной и безвозвратной основе, за исключением

установленных законодательством условий возвратности и возмездности, для деятельности и развития предприятий, организаций и учреждений соответственно их задачам и функциям.

Финансирование распространяется в основном на государственные объекты и осуществляется за счет разных источников: из средств бюджета, средств внебюджетных фондов и собственных средств хозяйственных объединений и предприятий.

Источником финансирования государственных расходов, включая инвестиции, выступают средства:

- государственных бюджетов (на основании специально принятых решений они могут быть выделены на срочной, возвратной, платной основе);
- государственных внебюджетных фондов;
- централизованных фондов министерств, ведомств, собственных финансовых ресурсов предприятий.

Среди новых организационно-правовых форм финансирования государственных расходов следует отметить такие, как финансирование программ на конкурсной основе; выделение единовременных безвозмездных и безвозвратных пособий с условием соблюдения определенных требований, обычно образовательным учреждениям, творческим коллективам и т. п. Распространена многоканальная система финансирования государственных программ с использованием средств бюджетов разных уровней и внебюджетных источников.

Важное значение в формировании системы нормативных актов, регулирующих порядок осуществления государственных расходов, играют принципы их финансирования. Можно назвать следующие *общие принципы финансирования государственных расходов* (действующие независимо от источников финансирования):

- плановость — согласно этому принципу расходы должны планироваться на основе государственных программ;
- соответствие планируемых расходов объему государственных доходов;
- целевое направление средств, т. е. определение конкретных мероприятий и целей;
- соответствие финансируемых расходов охраняемым законом правам и интересам граждан;
- соответствие финансируемых расходов требованиям экологических, санитарно-гигиенических и других, установленных законом и в соответствии с ним, норм;

- безвозвратность и безвозмездность выделения средств;
- контроль за исполнением государственных средств и ответственность за правонарушения в этой области.

Принцип безвозвратности отличает бюджетное финансирование от кредитования, а также от предоставления ссуд.

Принцип целенаправленности выражается в том, что расходы имеют предметно-целевое назначение (заработная плата, стипендии и т. д.).

Принцип финансирования по мере выполнения работ и услуг предусматривает, что средства выделяются не автоматически в пределах годовых работ и услуг, а в соответствии с фактическим их выполнением, количественными и качественными показателями. Осуществление этого принципа выражается в квартальных и месячных разбивках расходов.

Принцип соблюдения финансовой дисциплины выступает как условие правильного и законного расходования денежных средств¹.

В зависимости от субъектов, использующих средства, можно выделить *два основных правовых режима финансирования*:

- финансирование государственных коммерческих организаций, за которыми имущество закрепляется на праве хозяйственного ведения;
- финансирование государственных учреждений, состоящих на бюджете и относящихся к некоммерческим организациям, действующим на праве оперативного управления имуществом.

Промежуточным, обладающим чертами первого и второго режимов, является финансирование казенных предприятий, действующих на праве оперативного управления имуществом. Эти предприятия в сравнении с другими государственными предприятиями имеют особенности в порядке планирования и использования средств.

В названных правовых режимах находят отражение и те правовые формы финансирования, которые используются по другим основаниям, например по предметно-целевому направлению средств.

Основные правовые режимы различаются по следующим признакам:

- источникам финансирования;
- содержанию и порядку утверждения финансовых планов, на основании которых производится финансирование;

¹ Бондарь Е. О., Изутина С. В. Соотношение административной и бюджетно-правовой ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств // Современное право. – 2014. – № 12. – С. 55–59.

- предметно-целевому направлению средств;
- содержанию прав и обязанностей коммерческих организаций и бюджетных учреждений, осуществляющих государственные расходы.

Государственные расходы представляют в своей совокупности определенную систему и классифицируются по различным основаниям:	
В зависимости от форм собственности	государственные
	муниципальные
Соответственно уровням организации власти в Российской Федерации	федеральные расходы
	расходы субъектов Федерации, которые вместе с федеральными составляют государственные расходы
	расходы местного значения, или муниципальные
В зависимости от источников получения расходных средств, порядка их планирования и использования	централизованные, осуществляемые за счет бюджета и государственных внебюджетных фондов
	децентрализованные, осуществляемые государственными и муниципальными предприятиями за счет средств, которые получены ими самими в результате их собственной деятельности и остаются в их распоряжении
В зависимости от характера участия в общественном производстве выделяют расходы на финансирование	оборотных средств (текущих расходов)
	основных фондов (капитальных вложений)
	создание резервов

Г л а в а 8. НАЛОГОВОЕ ПРАВО

1. Налоговое право: понятие, предмет, методы, принципы, источники, система. Правовой статус субъектов налоговых отношений. Органы внутренних дел, следственные органы, как субъекты налоговых отношений.

2. Понятие и элементы налогов и сборов. Исполнение обязанности по уплате налогов и сборов. Налоговая система Российской Федерации.

3. Налоговый контроль.

4. Налоговые правонарушения и ответственность за их совершение.

1. Налоговое право: понятие, предмет, методы, принципы, источники, система. Правовой статус субъектов налоговых отношений. Органы внутренних дел, следственные органы, как субъекты налоговых отношений

Налоговое право – это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере налогообложения.

Налоговое право является публичным правом, представляющим собой подотрасль финансового права.

Налоговое право имеет свой специфический предмет и метод, а также принципы, обуславливающие его самостоятельность.

Предметом налогового права являются общественные отношения:

по установлению и введению в действие налогов и сборов с организаций и физических лиц;

по взиманию налогов и сборов, а также осуществлению налогового контроля;

по привлечению к налоговой ответственности за совершение налогового правонарушения;

по защите прав налогоплательщиков, налоговых агентов и иных лиц, участвующих в налоговых отношениях.

Методами налогового права является обусловленная его спецификой совокупность приемов, способов правового воздействия на налоговые отношения.

Основной метод налогового права – метод властных предписаний (императивный) – способ правового воздействия, где государство самостоятельно устанавливает процедуры установления, введения и уплаты налогов, а также материальное содержание этих отношений. Определяется мера должного поведения и обеспечивается принудительное воздействие в случае неисполнения установленных предписаний.

К другим методам налогового права относятся:

метод рекомендаций и согласования – метод, используемый при принятии разъяснений, устанавливающий функции и образцы рекомендаций;

диспозитивный метод – способ правового воздействия, связанный равноправием сторон, координацией, основанной на дозволениях.

Источники налогового права

Источник налогового права – это внешняя форма выражения и закрепления норм налогового права, основным из которых является нормативный правовой акт.

Для налогового права, как и для любой подотрасли российского права, характерна множественность источников, которые могут быть представлены в определенной иерархической системе. Источники налогового права представлены нормативными правовыми актами федерального, регионального и местного уровня.

Системы федеральных источников налогового права составляют, прежде всего, Конституция Российской Федерации, федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты.

Система источников налогового права:

- Конституция Российской Федерации;
- Законодательство о налогах и сборах, включающее в себя федеральное и региональное законодательство о налогах и сборах.
- Общее налоговое законодательство (иные федеральные законы, содержащие нормы налогового права).
- Подзаконные нормативные правовые акты по вопросам, связанным с налогообложением и сборами.
- Решения Конституционного Суда Российской Федерации.
- Нормы международного права и международные договоры Российской Федерации.

Федеральное законодательство о налогах и сборах (или законодательство о налогах и сборах Российской Федерации) состоит из:

- НК РФ;
- иных федеральных законов о налогах и сборах.

Региональное законодательство о налогах и сборах состоит из:

- законов субъектов Российской Федерации;
- иных нормативных правовых актов о налогах и сборах, принятых законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации;

Нормативные правовые акты о налогах и сборах, принятые представительными органами местного самоуправления.

Подзаконные нормативные правовые акты по вопросам, связанным с налогообложением и сборами, делятся на:

- акты органов общей компетенции (указы Президента; постановления Правительства; подзаконные нормативные правовые акты по вопросам, связанным с налогообложением и сборами, принятые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; подзаконные нормативные правовые акты по вопросам, связанным с налогообложением и сборами, принятые исполнительными органами местного самоуправления);
- акты органов специальной компетенции (ведомственные подзаконные нормативные правовые акты по вопросам, связанным с налогообложением и сборами органов специальной компетенции, издание которых прямо предусмотрено НК РФ).

Система налогового права

Налоговое право представляет собой **систему** последовательно расположенных и взаимно увязанных правовых норм, объединенных внутренним единством: цели; задач; предмета регулирования; принципов; методов регулирования.

Система налогового права делится на две части – **Общую и Особенную**.

Части системы налогового права представляют собой также системы более низкого порядка, объединяющие обособленные совокупности юридических норм:

- институты;
- субинституты;
- нормы.

Общая часть включает в себя нормы, устанавливающие:

- принципы налогового права;
- систему и виды налогов и сборов в Российской Федерации;
- права и обязанности участников отношений, регулируемых налоговым правом;
- основания возникновения, изменения и прекращения обязанности по уплате налогов;
- порядок ее добровольного и принудительного исполнения;
- порядок осуществления налоговой отчетности и налогового контроля;
- способы и порядок защиты прав налогоплательщиков. Большинство норм Общей части налогового права кодифицировано и содержится в части первой Налогового кодекса Российской Федерации.

Положения Общей части налогового права конкретизируются в институтах Особенной части налогового права.

В **Особенную часть** включаются нормы, детально регламентирующие определенные виды налогов и сборов, порядок их исчисления и уплаты, а также специальные налоговые режимы. Они изложены в части второй Налогового кодекса Российской Федерации.

Безусловно, в огромном множестве налогово-правовых норм неизбежно возникают коллизии и разночтения, но в своей совокупности они представляют собой единую систему с собственными внутренними закономерностями и тенденциями.

К принципам налогового права относятся:

- принцип законности;
- принцип равенства;
- принцип справедливости;
- принцип публичности налогообложения;
- принцип единства экономического пространства;
- принцип определенности налога;
- принцип единства системы налогов и сборов.

Принцип законности является общеправовым и предполагает требование точного, строгого и неуклонного исполнения и соблюдения всеми субъектами права, всех действующих на территории государства нормативных правовых актов. В рамках налогового права принцип законности означает требование по соблюдению всеми субъектами налоговых отношений действующих нормативных правовых актов.

Принцип равенства состоит в том, что все субъекты налоговых отношений равны перед законом. Законодательство о налогах и сборах основывается на равенстве налогообложения. Налоги и сборы не могут иметь дискриминационный характер и различно применяться исходя из социальных, расовых, национальных, религиозных и иных подобных критериев. Не допускается устанавливать дифференцированные ставки налогов и сборов, налоговые льготы в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала.

Принцип справедливости в рамках налогового права означает соответствие между совершаемыми деяниями и наступающими последствиями. Налоги и сборы должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными. Недопустимы налоги и сборы, препятствующие реализации гражданами своих конституционных прав.

Принцип публичности налогообложения неразрывно связан с конституционно закрепленной обязанностью каждого платить законно

установленные налоги и сборы. Выполнение данной обязанности является для любого государства важным условием формирования государственного бюджета. В этой связи налогообложение направлено на реализацию публичных интересов в ущерб частным.

Принцип единства экономического пространства означает запрет на установление налогов и сборов, нарушающих единое экономическое пространство Российской Федерации и, в частности, прямо или косвенно ограничивающих свободное перемещение в пределах территории Российской Федерации товаров (работ, услуг) или финансовых средств, либо иначе ограничивающих или создающих препятствия не запрещенной законом экономической деятельности физических лиц и организаций.

Принцип определенности налога. При установлении налогов должны быть определены все элементы налогообложения. Акты законодательства о налогах и сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы), когда и в каком порядке он должен платить. В развитии данного положения в ст. 17 НК РФ определено, что налог считается установленным лишь в том случае, когда определены налогоплательщики и все элементы налогообложения, а именно: объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога.

Принцип единства системы налогов и сборов. В Российской Федерации установлена единая система налогов и сборов, подразделяемых на федеральные, региональные и местные.

Наряду с категорией налогового права, как некой совокупности правовых норм, выделяется понятие науки налогового права. Несмотря на то, что предметы налогового права и науки, его исследующей, охватываются сферой налогов и сборов, их следует различать.

Наука налогового права как составная часть науки финансового права изучает нормы налогового права и соответствующую правоприменительную практику **с целью выработки практических рекомендаций** по совершенствованию правового регулирования отношений в сфере налогообложения.

Налоговое право как учебная дисциплина представляет собой предмет преподавания в высшей школе.

С помощью этой учебной дисциплины будущие специалисты получают необходимые знания о налоговом праве.

Место и роль налогов и налогового права в развитии общественных отношений в России, а также потребности в подготовке специа-

листов, способных эффективно исполнять свои профессиональные обязанности в новых экономических условиях, вызвали необходимость создания и, отдельного изучения в вузах учебной дисциплины «Налоговое право».

В отличие от учебной дисциплины налогового права наука налогового права помимо всего включает в себя и еще не доказанные теоретические гипотезы, предположения.

Термин «налоговое право» в юридической науке рассматривается в трех аспектах:	
Налоговое право как учебная дисциплина	представляет собой совокупность знаний, представлений, информации об основных положениях налогового права
Налоговое право как наука (система категорий, суждений и выводов о налогово-правовых отношениях)	система знаний, научных концепций и положений о нормах налогового права, теории, практике, о порядке, формах и способах применения норм налогового права
Налоговое право как подотрасль финансового права	совокупность финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения по установлению, введению и взиманию налогов, осуществлению налогового контроля, обжалованию актов Министерства финансов в сфере налогов, действий (бездействий) должностных лиц налоговых органов, а также привлечение к ответственности за совершение налогового правонарушения

Понятие, виды и правовой статус субъектов налоговых отношений.

Субъекты налоговых отношений – это участники отношений (стороны).

Согласно ст. 9 НК РФ, *участниками отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, являются:*

- 1) **организации и физические лица**, признаваемые в соответствии с НК РФ налогоплательщиками или плательщиками сборов;
- 2) **организации и физические лица**, признаваемые в соответствии с НК РФ **налоговыми агентами**;

3) **налоговые органы** (федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, и его территориальные органы);

4) **таможенные органы** (федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела, подчиненные ему таможенные органы Российской Федерации).

Кроме того, к участникам налоговых отношений относятся органы, осуществляющие:

- регистрацию фактов рождения, установления отцовства, усыновления (удочерения), заключения брака, расторжения брака, смерти и перемены имени – органы записи актов гражданского состояния (ЗАГСы);
- государственную политику в сфере миграции и осуществляющие правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции;
- государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним – территориальные регистрационные палаты;
- функции по опеке и попечительству – органы опеки и попечительства, как органы государственной исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- социальное обеспечение – центры социального обслуживания.

Физические лица:

- процессуальные лица, участвующие в мероприятиях налогового контроля (эксперты, специалисты, переводчики, понятые, свидетели);
- законный представитель налогоплательщика;
- уполномоченный представитель налогоплательщика.

Юридические лица:

- кредитные организации (банки) и другие;
- коммерческие банки и другие кредитные организации, имеющие лицензию Центрального банка Российской Федерации;
- органы внутренних дел, следственные органы, как участники налоговых отношений.

Органы внутренних дел, следственные органы, как субъекты налоговых отношений

Полномочия и ответственность органов внутренних дел, следственных органов и их должностных лиц установлены гл. 6 НК РФ.

Так, например, ст. 36 гл. 6 НК РФ установлены следующие **полномочия органов внутренних дел и следственных органов:**

- по запросу налоговых органов органы внутренних дел участвуют вместе с налоговыми органами в проводимых налоговыми органами выездных налоговых проверках;

- при выявлении обстоятельств, требующих совершения действий, отнесенных НК РФ к полномочиям налоговых органов, органы внутренних дел, следственные органы обязаны в 10-дневный срок со дня выявления указанных обстоятельств направить материалы в соответствующий налоговый орган для принятия по ним решения.

Статья 37 главы 6 НК РФ определила ответственность органов внутренних дел, следственных органов и их должностных лиц.

Органы внутренних дел, следственные органы несут ответственность за убытки, причиненные налогоплательщикам, плательщикам сборов и налоговым агентам вследствие своих неправомерных действий (решений) или бездействия, а равно неправомерных действий (решений) или бездействия должностных лиц и других работников этих органов при исполнении ими служебных обязанностей.

Причиненные налогоплательщикам, плательщикам сборов, плательщикам страховых взносов и налоговым агентам при проведении мероприятий, предусмотренных п. 1 ст. 36 НК РФ, убытки возмещаются за счет федерального бюджета в порядке, предусмотренном НК РФ и иными федеральными законами.

За неправомерные действия или бездействие должностные лица и другие работники органов внутренних дел, следственных органов несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Понятие и элементы налогов и сборов.

Исполнение обязанности по уплате налогов и сборов.

Налоговая система Российской Федерации

В настоящее время, согласно п. 1 ст. 8 НК РФ, **под налогом понимается** обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

В п. 2 ст. 8 НК РФ **под сбором понимается** обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий), либо уплата которого обусловлена осуществлением в пределах территории, на которой введен сбор, отдельных видов предпринимательской деятельности.

Также Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 243-ФЗ был введен п. 3 в ст. 8 НК РФ, касающийся страховых взносов. Итак, под страховыми взносами понимаются обязательные платежи на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование, взимаемые с организаций и физических лиц в целях финансового обеспечения реализации прав застрахованных лиц на получение страхового обеспечения по соответствующему виду обязательного социального страхования.

Немаловажным является тот факт, что Кодекс признает страховыми взносы, взимаемые с организаций в целях дополнительного социального обеспечения отдельных категорий физических лиц.

Под государственной пошлиной понимается сбор, взимаемый с лиц, указанных в ст. 333.17 НК РФ, при их обращении в государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и (или) к должностным лицам, которые уполномочены в соответствии с законодательными актами Российской Федерации, законодательными актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, за совершением в отношении этих лиц юридически значимых действий, предусмотренных главой, за исключением действий, совершаемых консульскими учреждениями Российской Федерации. Кодекс относит выдачу документов (их дубликатов) к юридически значимым действиям. Пункт 2 ст. 333.16 НК РФ содержит положение о том, что указанные в п. 1 настоящей статьи органы и должностные лица, за исключением консульских учреждений Российской Федерации, не вправе взимать за совершение юридически значимых действий, предусмотренных настоящей главой, иные платежи, за исключением государственной пошлины.

Отличительными признаками сбора (пошлины) от налога являются:

1. Возмездность. При уплате плательщик получает юридически обязательное встречное представление (определенные права, разрешение). В этом основное отличие сбора от налога.

2. Отсутствие индивидуальности. Может выплачиваться как лично из денежных средств плательщика сбора, так и другим лицом при наличии согласия.

3. Сбор является одним из условий совершения в отношении плательщика юридически значимых действий. Налоги представляют собой финансовое обеспечение публично-правовых образований, а сбо-

ры применяются в целях покрытия (без прибыли) издержек государственных органов за совершение действий.

4. Обязательность. Не исполненная в срок обязанность по уплате налога может быть исполнена принудительно путем обращения взыскания на имущество налогоплательщика. Если налог является результатом экономической деятельности налогоплательщика, то сбор уплачивается добровольно (например, при подаче иска в суд). Размер сбора может отличаться при уплате его различными категориями лиц.

5. Уплата сбора – в денежной форме.

6. Плательщиком сбора может быть лицо, обладающее гражданской правоспособностью.

Понятие налога и сбора	
Налог	Сбор
Налог – индивидуально безвозмездный, обязательный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований	Сбор – взимаемый с организаций и физических лиц обязательный взнос, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий), либо уплата которого обусловлена осуществлением в пределах территории, на которой введен сбор, отдельных видов предпринимательской деятельности

Функции налогов и сборов	
Фискальная	Регулирующая
Фискальная (fiscus – казна, лат.) – направлена на обеспечение финансовыми ресурсами государства и местного самоуправления, связана с усилением налогового бремени, повышением доли в бюджете страны поступлений от налогов	Регулирующая – выражается в том, что налоги, являясь регулятором общественных отношений, используются государством и органами местного самоуправления для стимулирования развития общественного производства либо для сдерживания или дестимулирования его отдельных отраслей. Посредством данной функции могут регулироваться экономические, социальные процессы
Успех проводимой налоговой политики во многом определяется тем, насколько государству удастся сочетать регулирующую и фискальную функции налогов и сборов в своей политике. Так, французский философ Монтескье отмечал: «Ничто не требует столько мудрости и ума, как определение той части, которую у подданных забирают, и той, которая у них остается»	
В литературе отмечается также, что, как и другие финансовые институты, налоги выполняют свойственную финансам контрольную функцию за хозяйственно-финансовой деятельностью хозяйствующих субъектов и иными сферами общественной жизни, темпами и тенденциями развития экономики, отдельных ее сфер, регионов страны и т. п.	

Согласно ст. 17 НК РФ, налог считается установленным лишь в том случае, когда определены налогоплательщики и **следующие элементы налогообложения**: объект налогообложения (ст. 38 НК РФ); налоговая база, размеры сборов (ст. 53 НК РФ); налоговый период (ст. 55 НК РФ); налоговая ставка (ст. 53 НК РФ); порядок исчисления налога, страховых взносов (ст. 52 НК РФ); порядок и сроки уплаты налога, сборов, страховых взносов (ст. 57 НК РФ).

Элементы юридического состава налога	1. налогоплательщики
	2. объект налогообложения
	3. налоговая база
	4. налоговый период
	5. налоговая ставка
	6. порядок исчисления налога
	7. порядок и сроки уплаты налога
	8. налоговые льготы

В необходимых случаях при установлении налога в акте законодательства о налогах и сборах могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

При установлении сборов определяются их плательщики и элементы обложения применительно к конкретным сборам.

В соответствии со ст. 19 НК РФ **налогоплательщиками и плательщиками сборов** признаются организации и физические лица, на которых в соответствии с НК РФ возложена обязанность уплачивать соответственно налоги, сборы и страховые взносы.

Права и обязанности налогоплательщиков установлены соответственно в ст. 21 и 23 НК РФ. За невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных обязанностей налогоплательщик (плательщик сборов, страховых сборов) несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно гл. 4 НК РФ, налогоплательщик может участвовать в налоговых отношениях через законного или уполномоченного представителя.

Объект налогообложения – реализация товаров (работ, услуг), имущество, прибыль, доход, расход или иное обстоятельство, имеющее стоимостную, количественную или физическую характеристику, с наличием которого законодательство о налогах и сборах связывает возникновение у налогоплательщика обязанности по уплате налога (ст. 38 НК РФ).

Каждый налог имеет самостоятельный объект налогообложения, определяемый в соответствии с частью второй НК РФ и с учетом положений статьи 38 НК РФ.

Налоговая база представляет собой стоимостную, физическую или иную характеристики объекта налогообложения (п. 1 ст. 53 НК РФ). Налоговая база необходима именно для исчисления налога, но она непосредственно не является обстоятельством, порождающим обязанность уплатить налог.

Налоговая база и порядок ее определения по федеральным налогам устанавливаются НК РФ. Налоговая база и порядок ее определения по региональным и местным налогам устанавливаются НК РФ.

Налоговая ставка представляет собой величину налоговых начислений на единицу измерения налоговой базы (п. 1 ст. 53 НК РФ).

Налоговые ставки по федеральным налогам устанавливаются НК РФ; по региональным и местным налогам – соответственно законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований в пределах, установленных НК РФ.

В ст. 55 НК РФ под **налоговым периодом** понимается календарный год или иной период времени применительно к отдельным налогам, по окончании которого определяется налоговая база и исчисляется сумма налога, подлежащая уплате. Налоговый период может состоять из одного или нескольких **отчетных периодов**.

Порядок исчисления налога. Согласно ст. 52 НК РФ, налогоплательщик самостоятельно исчисляет сумму налога, подлежащую уплате за налоговый период, исходя из налоговой базы, налоговой ставки и налоговых льгот, если иное не предусмотрено НК РФ. Плательщик страховых взносов самостоятельно исчисляет сумму страховых взносов, подлежащую уплате за расчетный период, исходя из базы для исчисления страховых взносов и тарифа, если иное не предусмотрено НК РФ.

В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, обязанность по исчислению суммы налога может быть возложена на налоговый орган или налогового агента.

В случае, если обязанность по исчислению суммы налога возлагается на налоговый орган, не позднее 30 дней до наступления срока платежа налоговый орган направляет налогоплательщику налоговое уведомление.

В налоговом уведомлении должны быть указаны сумма налога, подлежащая уплате, объект налогообложения, налоговая база, а также срок уплаты налога. В налоговом уведомлении могут быть указаны данные по нескольким подлежащим уплате налогам. Форма налогового уведомления утверждается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов.

Сумма налога исчисляется в полных рублях. Сумма налога менее 50 копеек отбрасывается, а сумма налога 50 копеек и более округляется до полного рубля.

Сроки уплаты налогов, сборов, страховых взносов устанавливаются применительно к каждому налогу, сбору, страховому взносу (ст. 57 НК РФ).

Изменение установленного срока уплаты налога, сбора, страховых взносов допускается только в порядке, предусмотренном НК РФ.

При уплате налога, сбора, страховых взносов с нарушением срока уплаты налогоплательщик (плательщик сбора, плательщик страховых взносов) уплачивает пени в порядке и на условиях, предусмотренных НК РФ.

Сроки уплаты налогов, сборов, страховых взносов определяются календарной датой или истечением периода времени, исчисляемого годами, кварталами, месяцами и днями, а также указанием на событие, которое должно наступить или произойти, либо действие, которое должно быть совершено. Сроки совершения действий участниками отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, устанавливаются НК РФ применительно к каждому такому действию.

В случаях, когда расчет суммы налога производится налоговым органом, обязанность по уплате налога возникает не ранее даты получения налогового уведомления.

Порядок уплаты налогов и сборов установлен статьей 58 НК РФ.

Уплата налога производится разовой уплатой всей суммы налога либо в ином порядке, предусмотренном НК РФ и другими актами законодательства о налогах и сборах.

Подлежащая уплате сумма налога уплачивается (перечисляется) налогоплательщиком или налоговым агентом в установленные сроки.

В соответствии с НК РФ может предусматриваться уплата в течение налогового периода предварительных платежей по налогу – авансовых платежей. Обязанность по уплате авансовых платежей признается исполненной в порядке, аналогичном для уплаты налога.

В случае уплаты авансовых платежей в более поздние по сравнению с установленными законодательством о налогах и сборах сроки на сумму несвоевременно уплаченных авансовых платежей начисляются пени в порядке, предусмотренном статьей 75 НК РФ. Здесь следует отметить, что нарушение порядка исчисления и (или) уплаты авансовых платежей не может рассматриваться в качестве основания для привлечения лица к ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах.

Уплата налога производится в наличной или безналичной форме.

Конкретный порядок уплаты налога устанавливается в соответствии со ст. 58 НК РФ применительно к каждому налогу.

Налогоплательщик обязан уплатить налог в течение одного месяца со дня получения налогового уведомления, если более продолжительный период времени для уплаты налога не указан в этом налоговом уведомлении.

В случае перерасчета налоговым органом ранее исчисленного налога уплата налога осуществляется по налоговому уведомлению в срок, указанный в налоговом уведомлении. При этом налоговое уведомление должно быть направлено не позднее 30 дней до наступления срока, указанного в налоговом уведомлении. Правила, предусмотренные ст. 58 НК РФ, применяются также в отношении порядка уплаты сборов, страховых взносов (пеней и штрафов).

Льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор, либо уплачивать их в меньшем размере (ст. 56 НК РФ).

Нормы законодательства о налогах и сборах, определяющие основания, порядок и условия применения льгот по налогам и сборам, не могут носить индивидуального характера.

Налогоплательщик вправе отказаться от использования льготы либо приостановить ее использование на один или несколько налоговых периодов, если иное не предусмотрено НК РФ.

Льготы по федеральным налогам и сборам устанавливаются и отменяются НК РФ.

Льготы по региональным налогам устанавливаются и отменяются НК РФ и (или) законами субъектов Российской Федерации о налогах.

Льготы по местным налогам устанавливаются и отменяются НК РФ и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя о налогах).

Существуют пять основных способов уплаты налога:

1. При уплате налога по декларации налогоплательщик обязан представлять в установленный срок в налоговый орган официальное заявление о своих налоговых обязательствах. На основании декларации налоговый орган исчисляет налог и вручает налогоплательщику

извещение о его уплате. Данный способ недостаточно эффективен, поскольку он создает возможности для уклонения от налога, да и проверка деклараций трудоемка и занимает много времени. **Налоговая декларация** – письменное заявление налогоплательщика о полученных доходах и произведенных расходах, источниках доходов, налоговых льготах и исчисленной сумме налога и (или) другие данные, связанные с исчислением и уплатой налога.

2. При уплате налога у источника выплаты налогоплательщик получает часть дохода за вычетом налога, рассчитанного и удержанного органом, производящим выплату. Это как бы автоматическое удержание, безналичный способ. Например, перечисление НДФЛ налоговым агентом.

3. При кадастровом способе момент уплаты налога никак не связан с моментом получения дохода. Сам кадастр представляет собой реестр, содержащий перечень типичных объектов, классифицируемых по внешним признакам, устанавливающий среднюю доходность объекта обложения. При уплате устанавливаются фиксированные сроки вноса. В зависимости от объектов налогообложения выделяют домовую, земельный, промысловый, имущественный и прочие кадастры. Кадастровый способ является трудоемким, экономическая оценка объектов доходности – неустойчивой и неэластичной.

4. Уплата налога в момент расходования доходов – характерно для косвенного налогообложения, когда налог входит в цену товара. Этот способ наиболее эффективен, так как дает наибольший удельный вес поступлений в бюджет. Однако он имеет ряд недостатков в части развития производства и стимулирования деловой активности. Например, НДС, акцизы.

5. Уплата налогов в процессе потребления или использования имущества (движимого и недвижимого) – налог уплачивается из дохода налогоплательщика, как обычно, ежегодно в установленном порядке и носит не фискальный, а контрольно-регулятивный характер (это налог с владельцев автотранспортных средств и др.).

В России широкое распространение получила практика совместного использования различных способов уплаты налогов.

Согласно ст. 45 НК РФ, налогоплательщик обязан самостоятельно исполнить обязанность по уплате налога, если иное не предусмотрено законодательством о налогах и сборах. Обязанность по уплате налога на прибыль организаций по консолидированной группе налогоплательщиков исполняется ответственным участником этой группы.

Обязанность по уплате налога должна быть выполнена в срок, установленный законодательством о налогах и сборах. Налогоплательщик **вправе исполнить обязанность** по уплате налога досрочно.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанности по уплате налога является основанием для направления налоговым органом или таможенным органом налогоплательщику требования об уплате налога.

В случае неуплаты или неполной уплаты налога в установленный срок производится взыскание налога в порядке, предусмотренном НК РФ.

Уплата налога может быть произведена за налогоплательщика иным лицом. Иное лицо не вправе требовать возврата из бюджетной системы Российской Федерации уплаченного за налогоплательщика налога.

Обязанность по уплате налога считается исполненной налогоплательщиком, если иное не предусмотрено п. 4 ст. 45 НК РФ:

1) **с момента предъявления в банк поручения** на перечисление в бюджетную систему Российской Федерации на соответствующий счет Федерального казначейства денежных средств со счета налогоплательщика (со счета иного лица в случае уплаты им налога за налогоплательщика) в банке при наличии на нем достаточного денежного остатка на день платежа;

1.1) **с момента передачи физическим лицом в банк поручения** на перечисление в бюджетную систему Российской Федерации на соответствующий счет Федерального казначейства без открытия счета в банке денежных средств, предоставленных банку физическим лицом, при условии их достаточности для перечисления;

2) **с момента отражения на лицевом счете организации**, которой открыт лицевой счет, **операции по перечислению** соответствующих денежных средств в бюджетную систему Российской Федерации;

3) **со дня внесения физическим лицом в банк, кассу местной администрации либо в организацию федеральной почтовой связи наличных денежных средств** для их перечисления в бюджетную систему Российской Федерации на соответствующий счет Федерального казначейства;

4) **со дня вынесения налоговым органом в соответствии с НК РФ решения о зачете сумм излишне уплаченных или сумм излишне взысканных налогов, пеней, штрафов в счет исполнения обязанности по уплате соответствующего налога;**

5) **со дня удержания сумм налога налоговым агентом**, если обязанность по исчислению и удержанию налога из денежных средств налогоплательщика возложена в соответствии с настоящим Кодексом на налогового агента;

6) **со дня уплаты декларационного платежа** в соответствии с федеральным законом об упрощенном порядке декларирования доходов физическими лицами;

7) **со дня предъявления в банк поручения** на перечисление в бюджетную систему Российской Федерации на соответствующий счет Федерального казначейства денежных средств со счета налогоплательщика или со счета иного лица в банке при наличии на нем достаточного денежного остатка на день платежа в счет возмещения ущерба, причиненного бюджетной системе Российской Федерации в результате преступлений, за совершение которых ст.ст. 198 – 199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации предусмотрена уголовная ответственность. При этом зачет суммы указанных денежных средств в счет исполнения соответствующей обязанности по уплате налога производится в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов.

Неисполнение обязанности по уплате налога является основанием для применения мер принудительного исполнения обязанности по уплате налога, предусмотренных НК РФ.

Законодательство Российской Федерации о налогах и сборах устанавливает *способы обеспечения исполнения обязанности по уплате* налогов, сборов, страховых взносов, среди которых: залог имущества, поручительство, пеня, приостановление операций по счетам в банке, наложение ареста на имущество налогоплательщика, банковская гарантия (ст.ст. 72–77 НК РФ).

Налоговая система – совокупность налогов, принципов, форм и методов их установления, изменения и отмены, уплаты и применения мер по обеспечению их уплаты, а также форм и методов налогового контроля и ответственности за нарушение налогового законодательства¹.

Таким образом, налоговая система состоит из следующего ряда систем:

– система налогов (действующий комплекс налогов и сборов);

¹ Финансовое право : учебник / под ред. Н. И. Химичевой. М. : Юрист, 2001. С. 269–279.

- система контроля за правильностью и своевременностью уплаты налогов и сборов;
- система пресечения налоговых правонарушений и преступлений.

Налоговую систему определяют как совокупность существующих в данный момент в конкретном государстве существенных условий налогообложения.

Существенными условиями налогообложения, характеризующими налоговую систему в целом, являются следующие:

- порядок установления и ввода в действие налогов;
- виды налогов (систем аналогов);
- порядок распределения налогов между бюджетами различных уровней;
- права и обязанности налогоплательщиков;
- формы и методы налогового контроля;
- ответственность участников налоговых отношений.

В зависимости от основания, которое выбрано для сравнения, возможны различные классификации налогов.

Ныне действующую систему налогов и ее основные характеристики можно классифицировать по объектам и субъектам налогообложения, механизму формирования налогов, их источникам и принципам взыскания.

По **субъекту налогообложения** все применяемые налоги делятся на налоги с организаций, которые уплачиваются предприятиями, организациями, учреждениями, на налоги с физических лиц, которые взимаются с граждан и лиц без гражданства¹.

По **объекту налогообложения** налоги можно классифицировать на налоги с доходов (предприятий или населения), имущества, ресурсов, а также на налоги с определенных видов сделок и прочих объектов налогообложения.

По **механизму формирования** можно выделить прямые налоги (*подоходно-поимущественные*), взимаемые непосредственно с владельцев имущества, получателей дохода, и косвенные налоги (*налоги на потребление*), взимаемые в сфере реализации и потребления товаров и продукции, т. е., в конечном счете, с потребителей (НДС, акцизы, налог с продаж).

Прямые налоги, в свою очередь, делятся на личные и реальные.

Личные налоги уплачиваются с действительно полученного налогоплательщиком дохода (прибыли). Так, предприятия уплачивают

¹ См. : НК РФ, ст. 19.

налог на прибыль с суммы прибыли, подсчитанной на основе полученной выручки и произведенных расходов. Эти налоги учитывают фактическую платежеспособность налогоплательщика.

Реальными налогами облагается не действительный доход налогоплательщика, а предполагаемый, нормальный, средний доход, получаемый в данных экономических условиях от того или иного предмета налогообложения (недвижимой собственности, денежного капитала и т. п.). Реальными налогами облагается, прежде всего, имущество. Отсюда их название (*real* – англ. «имущество»). Во многих случаях невозможно определить доход, который получен от того или иного имущества или вида деятельности. Например, сложно проконтролировать водителя такси, игровой автомат. В таких ситуациях установление платы за патент на занятие или платы за игровое место в размере налога с предполагаемого дохода облегчит техническую сторону налогообложения.

По источникам уплаты разделяются налоги, включаемые в себестоимость продукции (услуг, работ), налоги, относимые на финансовые результаты, и налоги, включаемые в выручку от реализации.

Приведенная классификация налогов носит условный характер, существует еще ряд классификаций.

Закрепленными называют налоги, которые на длительный период полностью или в частях закреплены как доходный источник конкретного бюджета (бюджетов). Так, таможенные пошлины зачисляются в доход федерального бюджета Российской Федерации. **Регулирующие** налоги ежегодно перераспределяются между бюджетами различных уровней с целью покрыть дефицит. В качестве регулирующих налогов, например, используются акцизы, налог на добавленную стоимость, налог на прибыль предприятий. Распределение сумм этих налогов между различными бюджетами происходит при утверждении бюджета на конкретный год¹.

Переход к рыночным отношениям в нашей стране с конца 1980-х гг. потребовал создания адекватной им налоговой системы. В экономике рыночного типа налоги, налоговый механизм являются одним из основных экономических регуляторов. Первостепенное значение приобретает управление доходами – процессами их формирования, распределения и использования, что может быть обеспечено прежде всего на основе налоговых методов.

¹ См. : Финансовое право : учебник / под ред. Н. И. Химичевой. Общие положения налогового права. М. : Юрист, 2001. С. 269–279.

В 1991 г. был принят пакет законов, включающих 16 собственно налоговых законов и три закона более широкого содержания, но также определяющих некоторые виды налогов – законы о плате за землю, о дорожных фондах, а также закон о недрах. К этим законам нужно добавить еще закон «О государственной налоговой службе РСФСР», в котором определяется организационная сторона сбора налогов и контроля за соблюдением налогового законодательства, а также закон «Об основах бюджетного устройства РСФСР», где определяется роль и место налогов в доходах бюджетной системы Российской Федерации, порядок зачисления их в соответствующие бюджеты.

Пакет законов состоял из базового закона «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и отдельных законов о налогах по различным сферам деятельности, категориям плательщиков, формам доходов и накоплений.

По своей структуре и принципам построения налоговая система России в основном отражает распространенные в мировой практике налоговые системы. Практически все современные системы используют набор различных налогов, представляющих собой разнообразные формы налоговых изъятий.

Современная налоговая система России практически была введена в действие с 1 января 1992 г. По своей структуре построения новая налоговая система России в основном отражает общераспространенные в мировой практике принципы налоговых систем. Перечень применяемых видов налогов практически соответствует общепринятому в современной рыночной экономике и в значительной части набору налогов и сборов, применявшихся в нашей практике ранее.

31 июля 1998 г. была принята, а с 1 января 1999 г. введена в действие первая часть Налогового кодекса Российской Федерации. Через два года, с 1 января 2001 г., введена в действие вторая часть Налогового кодекса Российской Федерации. Со дня введения в действие обе части Кодекса претерпели немало изменений.

Принятие Налогового кодекса Российской Федерации систематизировало действовавшие нормы и положения, регулирующие процесс налогообложения, и привело в упорядоченную, единую, логически цельную и согласованную налоговую систему, устранило такие недостатки налоговой системы, как отсутствие единой законодательной и нормативной базы налогообложения, многочисленность и противоречивость нормативных документов, и отсутствие достаточных право-

вых гарантий для участников налоговых отношений. Мощная правовая основа, которой стал Налоговый кодекс Российской Федерации, во многом облегчила государственным органам задачу достижения целей, поставленных на этапе реформирования.

Элементы налоговой системы России <i>(структура налоговой системы)</i>	
Принципы налоговой системы России	Налоговая нагрузка
Налоговая политика	Законодательство и нормативные правовые акты о налогах и сборах;
Законодательные (представительные) органы, устанавливающие налоги и сборы	Налоговые отношения;
Участники налоговых отношений	Система налогов и сборов
Специальные налоговые режимы	Правила исполнения обязанности по уплате налогов и сборов;
Налоговые льготы	Налоговый контроль;
Ответственность за налоговые правонарушения	Обжалование актов налоговых органов и действий или бездействия их должностных лиц
Налоговые споры	Информационное обеспечение налогообложения

3. Налоговый контроль

Налоговым контролем признается деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов, плательщиками страховых взносов законодательства о налогах и сборах в порядке, установленном Налоговым кодексом Российской Федерации (ст. 82 НК РФ).

Налоговый контроль проводится должностными лицами налоговых органов в пределах своей компетенции посредством налоговых проверок, получения объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сбора, плательщиков страховых взносов, проверки данных учета и отчетности, осмотра помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли), а также в других формах, предусмотренных НК РФ.

При осуществлении налогового контроля **не допускаются сбор, хранение, использование и распространение информации** о налогоплательщике (плательщике сбора, плательщике страховых взносов, налоговом агенте), **полученной в нарушение** положений Конституции Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, Налогового Кодекса Российской Федерации, федеральных законов, а также в нарушение требования об обеспечении конфиденциальности информации, составляющей профессиональную тайну иных лиц, в частности, адвокатскую тайну, аудиторскую тайну. Федеральным законом от 27 ноября 2017 г. № 340-ФЗ в ст. 82 НК РФ был введен п. 6, в котором предусмотрена возможность участия компетентного органа иностранного государства (территории) в осуществлении в соответствующей части налогового контроля в Российской Федерации в случае, если международным договором Российской Федерации по вопросам налогообложения допускается возможность такого участия. Законодатель допускает участие такого компетентного органа по его запросу в соответствии с международными договорами Российской Федерации и Налоговым кодексом РФ в налоговой проверке и налоговом мониторинге.

Целью налогового контроля является предупреждение и выявление налоговых правонарушений (в том числе налоговых преступлений), а также привлечение к ответственности лиц, нарушивших налоговое законодательство.

Налоговый контроль (как и контроль вообще) **представляет собой** специальный способ обеспечения законности в налоговом праве и осуществляется на всех стадиях финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщиков.

Объектами налогового контроля являются движение денежных средств в процессе аккумулирования публичных денежных фондов, а также материальные, трудовые и иные ресурсы налогоплательщиков.

Предметом налогового контроля выступают налоговые декларации, использование налоговых льгот, валютные и кассовые операции, сметы предприятий, бухгалтерская документация и т. д.

Цели налогового контроля реализуются путем решения определенных задач, а именно:

- обеспечение экономической безопасности государства при формировании публичных централизованных и децентрализованных денежных фондов;
- обеспечение надлежащего контроля за формированием государственных доходов и рациональным их использованием;

- улучшение взаимодействия и координации деятельности контрольных органов в Российской Федерации;
- проверка выполнения финансовых обязательств перед государством и муниципальными образованиями со стороны организаций и физических лиц;

- проверка целевого использования налоговых льгот;

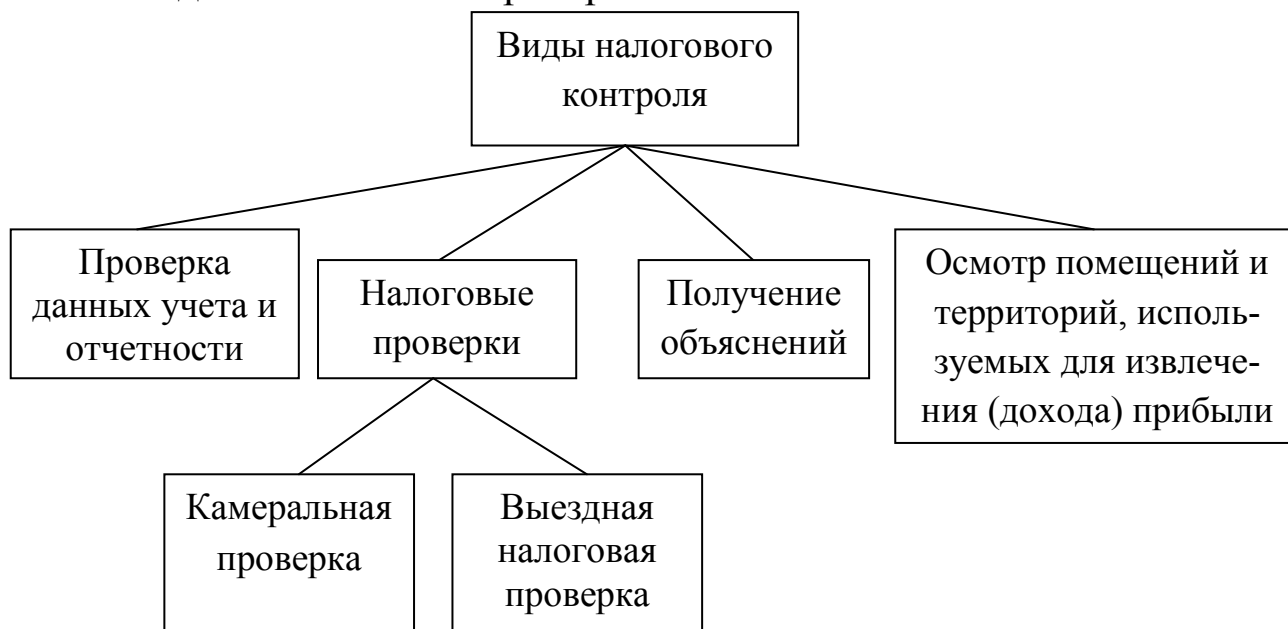
- пресечение и профилактика правонарушений в налоговой сфере.

Налоговый контроль проводится **в следующих формах:**

- налоговые проверки;
- получение объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сбора;
- проверка данных учета и отчетности;
- осмотр помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли);
- другие формы, предусмотренные НК РФ.

В соответствии со ст. 87 НК РФ налоговые органы проводят следующие **виды налоговых проверок** налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов:

- камеральные налоговые проверки;
- выездные налоговые проверки.



По времени проведения налоговый контроль подразделяется на следующие виды:

- предварительный налоговый контроль, который проводится до отчетного периода по конкретному виду налога либо до решения вопроса о предоставлении налогоплательщику налоговых льгот, изменения сроков уплаты налогов и т. д.;

- текущий налоговый контроль, который проводится во время отчетного налогового периода;
- последующий налоговый контроль, который проводится после завершения отчетного периода путем анализа и ревизии бухгалтерской и финансовой документации.

Налоговый контроль в форме налогового мониторинга представляет собой расширенное информационное взаимодействие налогоплательщиков с налоговыми органами. Это открытие доступа для работников налоговых органов в режиме реального времени к данным бухгалтерского и налогового учета организации.

В соответствии со ст. 105.26 НК РФ **предметом налогового мониторинга** являются правильность исчисления (удержания), полнота и своевременность уплаты (перечисления) налогов, сборов, страховых взносов, обязанность по уплате (перечислению) которых в соответствии с НК РФ возложена на налогоплательщика (плательщика сбора, плательщика страховых взносов, налогового агента) – организацию.

Предметом налогового мониторинга в отношении участника консолидированной группы налогоплательщиков также является правильность определения полученных им доходов и осуществленных расходов для целей исчисления и уплаты налога на прибыль организаций по консолидированной группе налогоплательщиков.

При этом не является предметом налогового мониторинга в отношении ответственного участника консолидированной группы налогоплательщиков правильность определения другими участниками консолидированной группы налогоплательщиков полученных доходов и осуществленных расходов для целей исчисления и уплаты налога на прибыль организаций по консолидированной группе налогоплательщиков.

Налоговый мониторинг проводится налоговым органом на основании решения о проведении налогового мониторинга.

Организация вправе обратиться в налоговый орган с заявлением о проведении налогового мониторинга **при одновременном соблюдении следующих условий:**

1) совокупная сумма налога на добавленную стоимость, акцизов, налога на прибыль организаций и налога на добычу полезных ископаемых, подлежащих уплате в бюджетную систему Российской Федерации за календарный год, предшествующий году, в котором представляется заявление о проведении налогового мониторинга, без учета налогов, подлежащих уплате в связи с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, составляет **не менее 300 млн рублей;**

2) суммарный объем полученных доходов по данным годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности организации за календарный год, предшествующий году, в котором представляется заявление о проведении налогового мониторинга, составляет **не менее 3 млрд рублей**;

3) совокупная стоимость активов по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности организации на 31 декабря календарного года, предшествующего году, в котором представляется заявление о проведении налогового мониторинга, составляет **не менее 3 млрд рублей**.

Периодом, за который проводится налоговый мониторинг, является календарный год.

Проведение налогового мониторинга начинается с 1 января года, за который проводится налоговый мониторинг, и оканчивается 1 октября года, следующего за периодом, за который проводился налоговый мониторинг.

В регламенте информационного взаимодействия отражается порядок представления налоговому органу документов (информации), связанных с исчислением (удержанием), уплатой (перечислением) налогов, сборов, страховых взносов в электронной форме, и (или) доступа к информационным системам организации, в которых содержатся указанные документы (информация), по выбору организации. В регламенте информационного взаимодействия также указывается порядок ознакомления налогового органа с подлинниками таких документов в случае необходимости. В регламенте информационного взаимодействия указываются порядок отражения организацией в регистрах бухгалтерского и налогового учета доходов и расходов, объектов налогообложения и налоговой базы, сведения о регистрах бухгалтерского учета, об аналитических регистрах налогового учета, а также информация о системе внутреннего контроля данной организации за совершаемыми фактами хозяйственной жизни и правильностью исчисления (удержания), полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) налогов, сборов, страховых взносов.

Форма и требования к регламенту информационного взаимодействия утверждаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов.

Введение налогового мониторинга позволит крупным компаниям избежать выездных налоговых проверок. Ведь еще до того, как налогоплательщик подаст налоговую декларацию, налоговики уже смогут проверить правильность и своевременность отражения им хозяйственных операций.

4. Налоговые правонарушения и ответственность за их совершение

Налоговым правонарушением признается виновно совершенное противоправное (в нарушение законодательства о налогах и сборах) деяние (действие или бездействие) налогоплательщика, плательщика страховых взносов, налогового агента и иных лиц, за которое Налоговым кодексом Российской Федерации установлена ответственность (ст. 106 НК РФ).

Статьей 107 НК РФ установлено, что **ответственность** за совершение налоговых правонарушений **несут организации и физические лица**. Определен возраст физического лица, когда оно может быть привлечено к ответственности за совершение налоговых правонарушений – с шестнадцатилетнего возраста.

В Налоговом кодексе Российской Федерации существуют **общие условия привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения**. Например, на основании ст. 108 НК РФ: никто не может быть привлечен к ответственности за совершение налогового правонарушения иначе, как по основаниям и в порядке, которые предусмотрены НК РФ; никто не может быть привлечен повторно к ответственности за совершение одного и того же налогового правонарушения.

Основанием для привлечения лица к ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах является **установление факта совершения данного нарушения** решением налогового органа, вступившим в силу.

Привлечение организации к ответственности за совершение налогового правонарушения не освобождает ее должностных лиц при наличии соответствующих оснований от административной, уголовной или иной ответственности, предусмотренной законами Российской Федерации.

Привлечение лица к ответственности за совершение налогового правонарушения не освобождает его от обязанности уплатить (перечислить) причитающиеся суммы налога (сбора, страховых взносов) и пени.

Лицо считается невиновным в совершении налогового правонарушения, пока его виновность не будет доказана в порядке, предусмотренном федеральным законом. Лицо, привлекаемое к ответственности, не обязано доказывать свою невиновность в совершении налогового правонарушения. Обязанность по доказыванию обстоятельств, свидетельствующих о факте налогового правонарушения и

виновности лица в его совершении, возлагается на налоговые органы. Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к ответственности, толкуются в пользу этого лица.

Ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах, допущенные в связи с выполнением договора инвестиционного товарищества, несет управляющий товарищ, ответственный за ведение налогового учета.

Ответственность за неисполнение обязанности по уплате налога на прибыль организаций, налога на доходы физических лиц с прибыли (дохода), приходящейся на долю участника договора инвестиционного товарищества, несет соответствующий участник такого договора.

Статья 109 НК РФ определяет **обстоятельства, исключающие привлечение лица к ответственности за совершение налогового правонарушения.**

Лицо не может быть привлечено к ответственности за совершение налогового правонарушения при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств:

- 1) отсутствие события налогового правонарушения;
- 2) отсутствие вины лица в совершении налогового правонарушения;
- 3) совершение деяния, содержащего признаки налогового правонарушения, физическим лицом, не достигшим к моменту совершения деяния шестнадцатилетнего возраста;

4) истечение сроков давности привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения;

5) при приобретении (формировании источников приобретения), использовании либо распоряжении имуществом и (или) контролируемые иностранными компаниями, а также счетами (вкладами), информация о которых содержится в специальной декларации и (или) прилагаемых к ней документах и (или) сведениях, представленных в соответствии с Федеральным законом «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Формы вины при совершении налогового правонарушения

Согласно ст. 110 НК РФ, виновным в совершении налогового правонарушения признается лицо, совершившее противоправное деяние умышленно или по неосторожности.

Налоговое правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, осознавало противоправный характер

своих действий (бездействия), желало либо сознательно допускало наступления вредных последствий таких действий (бездействия).

Налоговое правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, не осознавало противоправного характера своих действий (бездействия) либо вредного характера последствий, возникших вследствие этих действий (бездействия), хотя должно было и могло это осознавать.

Вина организации в совершении налогового правонарушения определяется в зависимости от вины ее должностных лиц либо ее представителей, действия (бездействие) которых обусловили совершение данного налогового правонарушения.

Статья 111 НК РФ определила обстоятельства, исключающие вину лица в совершении налогового правонарушения. Так, **обстоятельствами, исключающими вину лица в совершении налогового правонарушения, признаются:**

совершение деяния, содержащего признаки налогового правонарушения, вследствие стихийного бедствия или других чрезвычайных и непреодолимых обстоятельств;

совершение деяния, содержащего признаки налогового правонарушения, налогоплательщиком – физическим лицом, находившимся в момент его совершения в состоянии, при котором это лицо не могло отдавать себе отчета в своих действиях или руководить ими вследствие болезненного состояния (указанные обстоятельства доказываются предоставлением в налоговый орган документов, которые по смыслу, содержанию и дате относятся к тому налоговому периоду, в котором совершено налоговое правонарушение);

выполнение налогоплательщиком (плательщиком сбора, плательщиком страховых взносов, налоговым агентом) письменных разъяснений о порядке исчисления, уплаты налога (сбора, страховых взносов) или по иным вопросам применения законодательства о налогах и сборах, данных ему либо неопределенному кругу лиц финансовым, налоговым или другим уполномоченным органом государственной власти (уполномоченным должностным лицом этого органа) в пределах его компетенции (указанные обстоятельства устанавливаются при наличии соответствующего документа этого органа, по смыслу и содержанию относящегося к налоговым (расчетным) периодам, в которых совершено налоговое правонарушение, независимо от даты издания такого документа), и (или) выполнение налогоплательщиком (плательщиком сбора, плательщиком страховых взносов, налоговым

агентом) мотивированного мнения налогового органа, направленного ему в ходе проведения налогового мониторинга;

иные обстоятельства, которые могут быть признаны судом или налоговым органом, рассматривающим дело, исключаящими вину лица в совершении налогового правонарушения.

При наличии вышеуказанных обстоятельств лицо не подлежит ответственности за совершение налогового правонарушения.

На основании ст. 112 НК РФ обстоятельствами, смягчающими ответственность за совершение налогового правонарушения, признаются:

совершение правонарушения вследствие стечения тяжелых личных или семейных обстоятельств;

совершение правонарушения под влиянием угрозы или принуждения либо в силу материальной, служебной или иной зависимости;

тяжелое материальное положение физического лица, привлекаемого к ответственности за совершение налогового правонарушения;

иные обстоятельства, которые судом или налоговым органом, рассматривающим дело, могут быть признаны смягчающими ответственность.

Обстоятельством, отягчающим ответственность, признается совершение налогового правонарушения лицом, ранее привлекаемым к ответственности за аналогичное правонарушение.

Лицо, с которого взыскана налоговая санкция, считается подвергнутым этой санкции в течение 12 месяцев с момента вступления в законную силу решения суда или налогового органа.

Обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность за совершение налогового правонарушения, устанавливаются судом или налоговым органом, рассматривающим дело, и учитываются при применении налоговых санкций.

Статья 113 НК РФ установила **срок давности привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения**. Лицо не может быть привлечено к ответственности за совершение налогового правонарушения, если со дня его совершения либо со следующего дня после окончания налогового (расчетного) периода, в течение которого было совершено это правонарушение, и до момента вынесения решения о привлечении к ответственности истекли три года (срок давности).

Течение срока давности привлечения к ответственности приостанавливается, если лицо, привлекаемое к ответственности за налоговое

правонарушение, активно противодействовало проведению выездной налоговой проверки, что стало непреодолимым препятствием для ее проведения и определения налоговыми органами сумм налогов (страховых взносов), подлежащих уплате в бюджетную систему Российской Федерации.

Течение срока давности привлечения к ответственности считается приостановленным со дня составления акта, предусмотренного п. 3 ст. 91 НК РФ. В этом случае течение срока давности привлечения к ответственности возобновляется со дня, когда прекратили действие обстоятельства, препятствующие проведению выездной налоговой проверки, и вынесено решение о возобновлении выездной налоговой проверки.

Налоговые санкции

Согласно ст. 114 НК РФ, налоговая санкция является мерой ответственности за совершение налогового правонарушения.

Налоговые санкции устанавливаются и применяются в виде денежных взысканий (штрафов) в размерах, предусмотренных главами 16 и 18 НК РФ.

При наличии хотя бы одного смягчающего ответственность обстоятельства размер штрафа подлежит уменьшению не меньше, чем в два раза по сравнению с размером, установленным соответствующей статьей НК РФ.

При совершении одним лицом двух и более налоговых правонарушений налоговые санкции взыскиваются за каждое правонарушение в отдельности без поглощения менее строгой санкции более строгой.

Сумма штрафа, взыскиваемого с налогоплательщика, плательщика сбора, плательщика страховых взносов или налогового агента за налоговое правонарушение, повлекшее задолженность по налогу (сбору, страховым взносам), подлежит перечислению со счетов соответственно налогоплательщика, плательщика сбора, плательщика страховых взносов или налогового агента только после перечисления в полном объеме этой суммы задолженности и соответствующих пеней в очередности, установленной гражданским законодательством Российской Федерации.

Основными элементами состава нарушения налогового законодательства **являются:** объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Достаточно сложной является проблема **классификации налоговых правонарушений. Во-первых**, значительные трудности возни-

кают при выборе критериев такой классификации. **Во-вторых**, наука налогового права не успевает за развитием налогового законодательства, а потому в научных публикациях эти проблемы еще не стали предметом оживленной теоретической дискуссии. Лишь в некоторых работах по налоговому праву встречаются попытки смоделировать виды налоговых правонарушений с учетом объекта правонарушения. По своему характеру и направленности все налоговые правонарушения условно могут быть подразделены на пять обособленных групп:

1. Нарушения, связанные с неисполнением обязанностей в связи с налоговым учетом (ст. 116 НК РФ).

2. Нарушения, связанные с несоблюдением порядка ведения учета объектов налогообложения, доходов и расходов и представлением в налоговые органы налоговых деклараций (ст. 119–120 НК РФ).

3. Нарушения, связанные с неисполнением обязанностей по уплате, удержанию или перечислению налогов и сборов (ст. 122, 122.1, 123, 129.3 НК РФ).

4. Нарушения, связанные с воспрепятствованием законной деятельности налоговых администраций (ст. 125–129.1 НК РФ).

5. Нарушения, связанные с непредставлением уведомления о контролируемых сделках, предоставлением недостоверных сведений в уведомлении о контролируемых сделках (ст. 129.4 НК РФ).

Налоговый кодекс Российской Федерации содержит две главы, предусматривающие составы налоговых правонарушений и санкции за их совершение. Глава 16 НК РФ устанавливает составы, субъекты которых налогоплательщики, налоговые агенты и иные обязанные лица, за исключением банков. Глава 18 НК РФ определяет составы правонарушений, субъектами которых являются банки.

Существует также административная ответственность должностных лиц в налоговой сфере.

Субъектами административной ответственности за совершение нарушений норм законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, как правило, являются должностные лица (например, руководитель, главный бухгалтер) организаций. **Так, например, следующие статьи КоАП РФ устанавливают :** 15.3 – ответственность за нарушение срока постановки на учет в налоговом органе; 15.4 – ответственность за нарушение срока представления сведений об открытии и о закрытии счета в банке или иной кредитной организации; 15.6 – ответственность за непредставление (несообщение) сведений, необходимых для осуществления налогового контроля; 15.7 – ответ-

ственность за нарушение порядка открытия счета налогоплательщику; 15.8 – ответственность за нарушение срока исполнения поручения о перечислении налога или сбора (взноса); 15.9 – ответственность за неисполнение банком решения о приостановлении операций по счетам налогоплательщика, плательщика сбора или налогового агента.

Ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах представляет собой комплексный характер и предполагает включение в нее всех видов ответственности, которые закреплены в нормах:		
Глава 15 КоАП РФ	Глава 16, глава 18 НК РФ	Глава 22 УК РФ

Глава 9. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КРЕДИТА

1. Правовое регулирование государственного (муниципального) кредита, его понятие и значение.
2. Виды и формы государственного (муниципального) кредита.
3. Правовое регулирование государственного (муниципального) долга.
4. Полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по управлению государственным (муниципальным) долгом.

1. Правовое регулирование государственного (муниципального) кредита, его понятие и значение

Государственный кредит является составной частью финансовой системы Российской Федерации. Наряду с другими способами он используется для привлечения дополнительных денежных средств в распоряжение государства и решения различных финансовых проблем. В свою очередь, само понятие государственного кредита соотносится с понятием кредита как часть и целое и отражает наиболее существенные условия и признаки последнего.

Кредит как экономическая категория представляет собой экономические отношения, возникающие между кредитором и заемщиком по поводу ссудных средств, передаваемых во временное пользование на условиях *срочности, платности и возвратности*.

Возвратность денежных средств, составляющих ссуду, означает, что данная ссуда является временным источником денежных средств заемщика и подлежит возврату по окончании указанного в договоре срока.

Срочность кредита связана с принципом возвратности и детализирует условия возврата ссуды. Нарушение сроком возврата заемных денежных средств чревато применением к заемщику мер воздействия – санкциями могут быть всевозможные штрафы, пени, а также взыскание имущества в целях погашения возникшего долга.

Следующий принцип кредитных отношений – *платность или возмездность*. Временно свободные денежные средства аккумулируются на условиях их прироста за время хранения. В результате услуги по предоставлению денежных средств заемщику предполагают взимание определенной платы в виде процента от суммы ссуды, которая поступает в бюджет кредитора.

Следовательно, эти условия, лежащие в основе любых кредитных отношений, свойственны и для отношений, возникающих и при государственном (муниципальном) кредите.

Государственный (муниципальный) кредит может быть рассмотрен в двух аспектах:

– *как экономическая категория* – система денежных отношений, возникающих при привлечении на добровольных началах государством (муниципальным образованием) временно свободных денежных средств различных хозяйствующих субъектов;

– *как юридическая категория* – самостоятельный институт финансового права; совокупность норм, регулирующих отношения по аккумуляции государством (муниципальным образованием) временно свободных денежных средств юридических и физических лиц, а также других государств на основе их добровольности, срочности и возмездности для покрытия бюджетного дефицита и регулирования денежного обращения, а также предоставление государством денежных средств в кредит государствам и иным субъектам международного права¹.

Государственный кредит – один из основных (наряду с налогами) инструментов для решения проблем достижения баланса доходов и расходов бюджета.

С учетом перечисленных финансово-правовых признаков с правовой точки зрения *государственный (муниципальный) кредит* – это урегулированные правовыми нормами отношения по аккумуляции государством (муниципальным образованием) временно свободных денежных средств юридических и физических лиц и иных субъектов на принципах добровольности, срочности, возмездности и возвратности в целях покрытия бюджетного дефицита, регулирования денежного обращения и удовлетворения иных публичных интересов.

Специфика этих отношений, складывающиеся в области государственного (муниципального) кредита, состоит в том, что государство или другое публично-правовое образование может выступать как в роли кредитора, так и в роли заемщика и гаранта².

Государственный кредит выполняет *три основные функции*:

– *распределительную*: организация формирования централизованных денежных фондов государства или их использования на принципах срочности, платности, возвратности;

¹ Головачев Д. Л. Государственный долг. Теория и мировая практика. М., 2006.

² Крохина Ю. А. Государственный кредит и государственный долг: политические причины и правовые последствия // Финансовое право. – 2003. – № 3. – С. 5.

– *регулирующую*: государство, вступая в кредитные отношения, прямо и опосредованно воздействует на состояние денежного обращения, процесс производства, занятость населения, уровень процентных ставок и, в конечном счете, на финансовую политику;

– *контрольную*: учитывая, что кредитные средства используются на определенных условиях, необходимо тщательно контролировать действительные цели использования средств, сроки их возврата и своевременность уплаты процентов.

Государственный кредит является формой дополнительной мобилизации государством финансовых ресурсов для финансирования общегосударственных потребностей и выполнения своих функций. В качестве звена финансовой системы государственный кредит обслуживает формирование и использование централизованных денежных фондов государства, т. е. бюджета и внебюджетных фондов.

Основная причина использования государственного кредита – нехватка доходов бюджета для покрытия государственных и муниципальных расходов. Использование привлеченных средств в качестве кредитных ресурсов (займов) позволяет государству не прибегать к эмиссионной деятельности, а, следовательно, роль госкредита заключается также и в том, что он может служить одним из факторов улучшения денежного обращения, развития безналичных форм расчета, укрепления внутренней валюты.

Правовая основа государственного кредита закреплена в нормативных правовых актах, важнейшим из которых является Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ).

При этом следует отметить, что в настоящее время в БК РФ отсутствует легальное определение государственного (муниципального) кредита. БК РФ содержит определение *бюджетного кредита*, который, согласно ст. 93.2 БК РФ, может быть предоставлен Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию или юридическому лицу на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, на условиях и в пределах бюджетных ассигнований¹.

Бюджетный кредит может быть предоставлен только при условии, что заемщики не имеют просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом (публично-

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – №31, ст. 3823.

правовым образованием), а для юридических лиц – также по обязательным платежам в бюджетную систему Российской Федерации.

В ст. 103 БК РФ закреплён порядок предоставления государственных и муниципальных заимствований. Вопросы предоставления государственных (муниципальных) кредитов закреплены в главах 14, 15 БК РФ.

Среди основных правовых источников помимо БК РФ особо следует выделить федеральные законы: от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»¹; от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»²; от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»³ и др.

Порядок заключения договора государственного займа получил правовое закрепление в части второй ГК РФ. Важное значение среди правовых источников имеет Федеральный закон от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»⁴. Порядок заключения государственного кредита конкретных субъектов Российской Федерации или муниципального кредита регулируется также конституциями, уставами и законами субъектов Российской Федерации, уставами конкретных муниципальных образований. Общие положения, касающиеся правового регулирования выпуска и обращения региональных и муниципальных займов, содержатся в Конституции Российской Федерации (ст. 12, 71, 72, 75, 132).

2. Виды и формы государственного (муниципального) кредита

Государственный (муниципальный) кредит можно классифицировать по нескольким основаниям.

Так, в зависимости от места размещения выделяют *внутренние* и *внешние* кредиты (заимствования).

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822.

² Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 17, ст. 1918.

³ Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3814.

⁴ Федеральный закон от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 10, ст. 1163.

Внутренние государственные (муниципальные) кредиты, как и внутренние займы, размещаются и предоставляются внутри государства в валюте Российской Федерации. К ним относятся: бюджетные кредиты, предоставляемые (привлекаемые) Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в рамках бюджетной системы.

К внешним государственным (муниципальным) кредитам (внешние займы) относят бюджетные кредиты (займы), выраженные в иностранной валюте, предоставляемые (привлекаемые) Российской Федерацией иностранным государствам и (или) иностранным юридическим лицам, международным финансовым организациям.

В зависимости от территориального признака государственные (муниципальные) кредиты подразделяют на следующие виды:

- бюджетные кредиты, предоставляемые Российской Федерацией;
- бюджетные кредиты, предоставляемые субъектами Российской Федерации;
- бюджетные кредиты, предоставляемые муниципальными образованиями

По сроку заимствования государственные (муниципальные) кредиты можно классифицировать на следующие:

- *краткосрочные* (со сроком погашения до одного года);
- *среднесрочные* (со сроком погашения от одного года до пяти лет);
- *долгосрочные* (со сроком погашения от пяти лет и выше).

Согласно БК РФ, к *формам* государственного кредита относят: *бюджетный кредит* (в рамках бюджетной системы Российской Федерации), *целевой иностранный кредит*, *связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц, государственный экспортный кредит, государственный финансовый кредит* и др.

3. Правовое регулирование государственного (муниципального) долга

Государственный (муниципальный) кредит, согласно БК РФ, является также частью государственных заимствований. Это отношения, при которых государство (муниципальное образование) выступает в качестве заемщика.

Так, под *государственными заимствованиями* Российской Федерации понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитных организаций, иностранных

государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации.

Государственные и муниципальные внутренние заимствования осуществляются в целях финансирования дефицитов соответствующих бюджетов, а также для погашения долговых обязательств.

Выделяют государственные внутренние и внешние заимствования. Под *государственными внутренними заимствованиями* Российской Федерации понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитных организаций и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации как заемщика, выраженные в валюте Российской Федерации.

Право осуществления государственных внутренних заимствований от имени Российской Федерации принадлежит Правительству Российской Федерации либо уполномоченному им Министерству финансов Российской Федерации.

Под *государственными внешними заимствованиями* Российской Федерации понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации, выраженные в иностранной валюте.

От имени Российской Федерации осуществлять внешние заимствования может Правительство Российской Федерации либо уполномоченное им Министерство финансов Российской Федерации.

Государственные (муниципальные) заимствования, в свою очередь, напрямую связаны с такой финансово-правовой категорией, как *государственный (муниципальный) долг*.

В результате привлечения государством (муниципальным образованием) заемных денежных средств образуется государственный (муниципальный) долг.

Под *государственным (муниципальным) долгом* понимаются обязательства, возникающие из государственных или муниципальных

заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

Структура государственного долга Российской Федерации представляет собой группировку долговых обязательств Российской Федерации.

Формами государственного (муниципального) долга, согласно ст. 98 БК РФ, являются:

- *кредиты*, привлеченные от имени Российской Федерации как заемщика от кредитных организаций, иностранных государств, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;
- государственные (муниципальные) *заимствования*, осуществляемые путем выпуска государственных (муниципальных) ценных бумаг;
- *бюджетным кредиты*, привлеченные в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- *государственные (муниципальные) гарантии*.

Государственный долг разделяют на внутренний и внешний.

Внутренний долг – обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации, а также обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований). В объем государственного внутреннего долга Российской Федерации включаются:

- 1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации;
- 2) объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией, и обязательства, по которым выражены в валюте Российской Федерации;
- 3) объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией;
- 4) объем обязательств по государственным гарантиям, выраженным в валюте Российской Федерации;
- 5) объем иных (за исключением указанных) долговых обязательств Российской Федерации, оплата которых в валюте Российской Федерации предусмотрена федеральными законами.

Внешний долг – обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов Российской Федерации и

муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

В объем государственного внешнего долга Российской Федерации включаются:

1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;

2) объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в иностранной валюте, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям), привлеченным под государственные гарантии Российской Федерации;

3) объем обязательств по государственным гарантиям Российской Федерации, выраженным в иностранной валюте.

Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы Российской Федерацией.

Структура государственного долга субъекта Российской Федерации состоит из долговых обязательств по:

1) государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации;

2) бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

3) кредитам, полученным субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций;

4) государственным гарантиям субъекта Российской Федерации.

Субъект Российской Федерации не несет ответственности по долговым обязательствам Российской Федерации, иных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы этим субъектом Российской Федерации.

Структура долга муниципального образования включает в себя обязательства по:

1) ценным бумагам муниципального образования (муниципальным ценным бумагам);

- 2) бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- 3) кредитам, полученным муниципальным образованием от кредитных организаций;
- 4) гарантиям муниципального образования (муниципальным гарантиям).

Муниципальное образование не несет ответственности по долговым обязательствам Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и иных муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы этим муниципальным образованием.

4. Полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по управлению государственным (муниципальным) долгом

Управление государственным долгом – это совокупность финансовых операций государства по обеспечению единства планирования и учета всех операций по привлечению, погашению и обслуживанию внешних и внутренних государственных заимствований, а также относительно предоставления государственных гарантий.

Управление государственным долгом Российской Федерации, согласно БК РФ, осуществляется Правительством Российской Федерации либо уполномоченным им Министерством финансов Российской Федерации.

Управление государственным долгом субъекта Российской Федерации осуществляется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо финансовым органом субъекта Российской Федерации в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Управление муниципальным долгом осуществляется исполнительно-распорядительным органом муниципального образования (местной администрацией) в соответствии с уставом муниципального образования.

Следует отметить также участие других органов власти в управлении сферы заимствований.

Так, например, *Президент* Российской Федерации определяет общие цели финансовой политики государства, в том числе в части долговых обязательств; своим Ежегодным посланием Федеральному Собранию определяет основные направления развития и законотворческой деятельности в сфере финансов государства, в том числе и в части государственных заимствований; подписывает и обнародует уже принятые федеральные законы.

За *Федеральным Собранием Российской Федерации* закреплены следующие полномочия, связанные с управлением государственным долгом:

- определять политику в отношении государственного внутреннего долга;
- устанавливать верхний предел государственного внутреннего долга при утверждении бюджета на предстоящий финансовый год;
- осуществлять контроль за состоянием государственного внутреннего долга.

Правительство Российской Федерации в соответствии со ст. 15 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» как высший исполнительный орган власти осуществляет управление государственным долгом Российской Федерации. Именно на нем лежит обязанность определения порядка, условий выпуска и размещения долговых обязательств Российской Федерации и ежегодного опубликования данных о состоянии внутреннего долга за предыдущий финансовый год.

Непосредственно управление государственным долгом осуществляется *Министерством финансов Российской Федерации*. В соответствии со ст. 165 БК РФ, а также Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» Министерство финансов Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, в том числе в бюджетной, налоговой сферах, а также сфере государственного долга и др.

Министерство финансов Российской Федерации в сфере управления государственным долгом осуществляет следующие функции:

1) разрабатывает и представляет в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам:

- управления государственным долгом;
- эмиссии и обращения государственных ценных бумаг Российской Федерации;

2) осуществляет:

- управление в установленном порядке государственным долгом Российской Федерации;

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

- выполнение функций эмитента государственных ценных бумаг Российской Федерации;

- государственную регистрацию условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг, а также изменений, вносимых в условия эмиссии и обращения этих ценных бумаг;

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

3) разрабатывает по поручению Правительства Российской Федерации программу государственных внешних заимствований Российской Федерации и является уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственные внутренние и внешние заимствования, разрабатывает программу государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте и программу государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации;

4) представляет Российскую Федерацию в договорах о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации;

5) представляет Правительство Российской Федерации на переговорах о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации и предоставляет (выдает) от имени Российской Федерации государственные гарантии Российской Федерации;

6) ведет Государственную долговую книгу Российской Федерации;

7) учитывает представляемую органами, ведущими государственные долговые книги субъектов Российской Федерации, информацию о долговых обязательствах, отраженных в соответствующих государственных долговых книгах субъектов Российской Федерации и муниципальных долговых книгах муниципальных образований;

8) осуществляет управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации на основании полномочий, предоставленных Правительством Российской Федерации.

Банк России активно взаимодействует с Министерством финансов Российской Федерации и Правительством Российской Федерации по

вопросам выпуска долговых ценных бумаг и осуществляет государственную регистрацию выпусков ценных бумаг и отчетов об итогах выпусках ценных бумаг, является генеральным агентом Правительства Российской Федерации по обслуживанию долговых обязательств Российской Федерации.

Ведение государственной долговой книги субъекта Российской Федерации, муниципальной долговой книги осуществляется соответственно финансовым органом субъекта Российской Федерации, финансовым органом муниципального образования.

Управление долгом субъекта и муниципального образования осуществляется соответственно уполномоченными органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Г л а в а 10. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАХОВАНИЯ

1. Понятие, роль, значение, функции и принципы страхования.
2. Государственное регулирование страховой деятельности.
3. Страховые правоотношения. Формы и виды страхования.
4. Обязательное страхование:
 - а) ОСАГО;
 - б) Обязательное страхование работников ОВД.

1. Понятие, роль, значение, функции и принципы страхования

Составной частью финансовой системы государства является страхование, обеспечивающее систему защиты имущественных интересов граждан, организаций, государства в целом и являющееся необходимым элементом социально-экономической системы общества.

В экономическом аспекте страхование представляет собой систему экономических отношений по поводу образования централизованных и децентрализованных резервов денежных и материальных средств, необходимых для покрытия непредвиденных нужд общества.

С материальной точки зрения в ходе страхования создаются денежные (материальные) фонды специализированных учреждений – страховщиков, используемые для возмещения ущерба, причиненного стихийными бедствиями, несчастными случаями, а также в связи с наступлением определенных событий. Страхование предоставляет гарантии восстановления нарушенных имущественных интересов в случае непредвиденных природных, техногенных и иных явлений, оказывает позитивное влияние на укрепление финансов государства. Оно не только освобождает бюджет от расходов на возмещение убытков при наступления страховых случаев, но и является одним из наиболее стабильных источников долгосрочных инвестиций. Это определяет стратегическую позицию страхования в странах с развитой рыночной экономикой¹.

Основой организации и правового регулирования страховых отношений и деятельности страховых предприятий в России является Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации», действующий с изменениями и дополнениями. В ст. 2 указанного закона закреплено правовое понятие страхования и страховой деятельности.

¹ Финансовое право / под ред. Н. И. Химичевой. М., 2014. С. 592.

Страхование – отношения по защите интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при наступлении определенных страховых случаев за счет денежных фондов, формируемых страховщиками из уплаченных страховых премий (страховых взносов), а также за счет иных средств страховщиков.

Страховая деятельность (страховое дело) – сфера деятельности страховщиков по страхованию, перестрахованию, взаимному страхованию, а также страховых брокеров по оказанию услуг, связанных со страхованием и с перестрахованием.

Целью организации страхового дела является обеспечение защиты имущественных интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при наступлении страховых случаев.

Задачами организации страхового дела являются:

- проведение единой государственной политики в сфере страхования;

- установление принципов страхования и формирование механизмов страхования, обеспечивающих экономическую безопасность граждан и хозяйствующих субъектов на территории Российской Федерации.

Основная роль страхования состоит в образовании фондов денежных средств для покрытия непредвиденных расходов. Кроме того, страхование выполняет следующие функции:

- является эффективным инструментом конкуренции и вовлечения в хозяйственную деятельность средств корпоративных организаций и частных лиц;

- выступает частью общей системы обеспечения функционирования хозяйствующих субъектов, способствует выравниванию потерь личных доходов физических лиц в чрезвычайных обстоятельствах;

- путем страхования изымается часть временно свободных денежных средств как юридических, так и физических лиц, что дает возможность регулировать денежный оборот и таким образом обеспечивать укрепление национальной валюты. Временно свободные денежные средства, аккумулируемые в страховых фондах, могут быть использованы для погашения внутреннего долга государства.

В последние годы в сфере страхования произошли существенные изменения. В условиях перехода к рыночным отношениям они коснулись не только регулирования состава участников страховых правоотношений, их объекта, но в первую очередь характера содержания самих этих отношений.

Наличие специфических черт и функций, присущих страхованию, свидетельствует о том, что оно является особым правовым институтом, регулирующим круг однородных финансовых отношений.

Характерными особенностями страхования являются:

1) случайный, а не постоянный характер отношений. Заключается в том, что при страховании нельзя заранее определить ни размер, ни время потерь, убытков юридических и физических лиц. Невозможно определить заранее и конкретного страхователя, интересы которого будут подлежать защите в определенный момент времени;

2) наличие перераспределительных отношений. Содержание этой особенности страхования состоит в том, что сумма ущерба, подлежащая возмещению при наступлении страхового случая, распределяется между всеми участниками страховых отношений;

3) возвратность средств. Платежи, из которых формируется страховой доход, подлежат выплате самим страхователям. При этом сумма выплат зависит как от величины ущерба, так и от условий, оговоренных в страховом договоре;

4) целевое использование формируемых страховых фондов. Расходование страховых ресурсов осуществляется исключительно в строго определенных случаях, вытекающих из условий договора страхования. Следует отметить, что порядок заключения и условия договора страхования регулируются нормами гражданского права, что свидетельствует о тесной взаимосвязи двух отраслей российского права в сфере страхования;

5) наличие интереса (имущественного или неимущественного) у одного из участников отношений, защита которого и обеспечивается уплатой указанной денежной суммы;

6) платность услуги по предоставлению защиты. Страховая защита страхователя осуществляется за плату. Страховщик в состоянии оказать страховую защиту тогда, когда у него имеются в наличии страховые резервы, сформированные за счет своего дохода, в том числе за счет страховых премий. Под страховой премией понимается плата за страхование, которую страхователь (выгодоприобретатель) обязан уплатить страховщику в порядке и в сроки, которые установлены договором страхования (ст. 954 ГК РФ).

Следующим элементом, характеризующим страхование как самостоятельное звено финансовой системы России, являются его основные *функции*. К ним относятся:

1. *Предупредительная* функция. Состоит в том, что за счет части средств страхового фонда финансируются мероприятия по уменьше-

нию страхового риска. Страховые резервы, образуемые за счет страховых взносов, инвестируются страховыми компаниями в государственные ценные бумаги, банковские депозиты и драгоценные металлы, в промышленность, строительство, социально-экономические и иные программы и т. д.¹ Основной целью инвестиционной деятельности страховых компаний является поддержание их стабильности и возможность покрытия убытков.

2. *Восстановительная функция.* Состоит в частичном или полном (в зависимости от условий договора) погашении потерь, понесенных юридическими или физическими лицами.

3. *Сберегательная функция.* Выражается в потребности страховой защиты имущества, доходов и личных интересов страхователей с целью экономии собственных средств и их сохранения в случае наступления неблагоприятных событий. Сберегательная функция наиболее полно проявляется в накопительных видах страхования (страхование на дожитие, страхование пенсий, детей и др.), которые имеют долгосрочный характер действия и форму регулярной уплаты взносов, относительно низких в сравнении с выплатами страховых сумм².

4. *Контрольная функция.* Проявляется в строгом целевом использовании страховых платежей, которые аккумулируются в страховой фонд на строго определенные цели, используются в четко обозначенных случаях и конкретным кругом субъектов. Данная функция является одним из оснований осуществления финансового страхового контроля (надзора) в сфере страхования.

5. *Рисковая функция.* Данная функция отражает основное назначение страхования – защиту от рисков (случайных событий, ведущих к потерям). В рамках осуществления этой функции происходит перераспределение денежных ресурсов между всеми участниками страхования в соответствии с действующим страховым договором, по окончании которого страховые взносы (денежные средства) страхователю не возвращаются. Таким образом, наличие риска способствует возникновению страховых отношений.

6.) *Инвестиционная функция.* Состоит в том, что за счёт временно свободных средств страховых фондов (страховых резервов) происходит финансирование экономики. Страховые компании накапливают у

¹ См. ст. 26 Закона Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

² Функции и признаки страхования. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://life-prog.ru/2_9102_funktsii-i-priznaki-strahovaniya.html.

себя большие суммы денежных средств, предназначенные на возмещение ущерба. Но до тех пор, пока не наступил страховой случай, они могут быть временно инвестированы в различные ценные бумаги, недвижимость и по другим направлениям.

Для осуществления эффективной страховой деятельности необходимо руководствоваться соответствующими принципами. Классические принципы страхования следующие:

1. Принцип *наличия страхового интереса*. Означает наличие юридически обоснованной финансовой заинтересованности страхователя в объекте страхования. Страховой интерес представляет собой меру материальной заинтересованности в страховании. Так, договор страхования имущества, заключенный при отсутствии у страхователя или выгодоприобретателя интереса в сохранении застрахованного имущества, является недействительным.

2. Принцип *наивысшего доверия сторон*. Страхователь и страховщик должны быть предельно честными при изложении фактов, имеющих значение при исполнении договора. В соответствии со ст. 944 Гражданского кодекса Российской Федерации при заключении договора страхования страхователь обязан сообщить страховщику известные обстоятельства, имеющие существенное значение для определения вероятности наступления страхового случая и размера возможных убытков от его наступления (страхового риска).

3. Принцип *суброгации*. Означает переход к страховщику, выплатившему страховое возмещение, права требования, которое страхователь имеет к лицу, ответственному за убытки. Статья 965 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено, что условие договора, исключающее переход к страховщику права требования к лицу, умышленно причинившему убытки, ничтожно. Перешедшее к страховщику право требования осуществляется им с соблюдением правил, регулирующих отношения между страхователем или выгодоприобретателем и лицом, ответственным за убытки.

Если страхователь (выгодоприобретатель) отказался от своего права требования к лицу, ответственному за убытки, возмещенные страховщиком, или осуществление этого права стало невозможным по вине страхователя (выгодоприобретателя), то страховщик освобождается от выплаты страхового возмещения полностью или в соответствующей части и вправе потребовать возврата излишне выплаченной суммы возмещения.

4. Принцип *непосредственной причины*. Страховщик имеет право возмещать страховой ущерб только от тех страховых рисков, которые указаны в договоре страхования.

5. Принцип *контрибуции*. Предусматривает наличие определенных расчетных отношений между страховыми компаниями в процессе возмещения при выявлении случая двойного страхования.

Если страховая сумма, указанная в договоре страхования имущества или предпринимательского риска, превышает страховую стоимость в результате страхования одного и того же объекта у двух или нескольких страховщиков, договор является ничтожным в той части страховой суммы, которая превышает страховую стоимость. Сумма страхового возмещения, подлежащая выплате в этом случае каждым из страховщиков, сокращается пропорционально уменьшению первоначальной страховой суммы по соответствующему договору страхования.

6. Принцип *эквивалентности*. Означает требование равновесия между доходами и расходами страховой компании. Соблюдение данного принципа зависит от степени обоснованности страховых премий и реальной динамики ущерба.

Установление принципов страхования и формирование механизмов страхования, обеспечивающих экономическую безопасность граждан и хозяйствующих субъектов на территории Российской Федерации, является важнейшей задачей страховой деятельности.

Сложный характер взаимоотношений субъектов финансового права, участвующих в реализации страхования, а также участие в этих отношениях государственных органов предопределили изменения в этой области, регулируемой несколькими отраслями права, в частности, административным, гражданским и финансовым правом. Гражданское право регулирует договорные отношения в этой области (гл. 48 ГК РФ), финансовое право – отношения, основанные на государственно-властных велениях. Нормы финансового права (совместно с нормами административного права) определяют систему и организацию страхования, его виды, порядок обязательного страхования, лицензирование страховой деятельности, обеспечение финансовой устойчивости организаций-страховщиков, а также осуществление государственного надзора за страховой деятельностью.

Основными участниками страховых отношений являются:

а) *страхователи* – юридические и дееспособные физические лица, имеющие страховой интерес и вступающие в отношения со страховщиком в силу закона или на основе двустороннего соглашения, оформленного договором страхования;

б) *страховщики* – юридические лица любой организационно-правовой формы, имеющие лицензию на осуществление страхования соответствующего вида;

в) *страховые агенты* – физические или юридические лица, действующие от имени страховщика и по его поручению в соответствии со своими полномочиями;

г) *страховые брокеры* – юридические или физические лица, зарегистрированные в качестве предпринимателей и осуществляющие посредническую деятельность по страхованию от своего имени и представляющие интересы страхователя или страховщика.

Предпосылкой возникновения страховых отношений служит страховой риск как вероятное или случайное событие, при наступлении которого может быть нанесен ущерб и причинен вред застрахованным интересам страхователя.

Страховой деятельностью в Российской Федерации могут заниматься как государственные, так и негосударственные организации и компании. Деятельность страховых компаний носит предпринимательский характер.

Содержание взаимоотношений государства и страховых компаний после перехода России к рыночным отношениям кардинально изменилось. Государственное управление заменено на государственное регулирование и контроль (надзор). Системы органов государственного страхования как самостоятельной системы органов государственного управления на современном этапе не существует.

Банк России – основной орган, уполномоченный государством осуществлять надзор за страховой деятельностью. На Банк России возложены функции по лицензированию деятельности субъектов страхового дела и ведению единого государственного реестра субъектов страхового дела, реестра объединений субъектов страхового дела; контролю за соблюдением страхового законодательства, в том числе путем проведения на местах проверок деятельности субъектов страхового дела, и достоверности представляемой ими отчетности, а также за обеспечением страховщиками их финансовой устойчивости и платежеспособности; выдачи в течение 30 дней в предусмотренных Законом¹ случаях разрешений на увеличение размеров уставных капиталов страховых организаций за счет средств иностранных инвесторов, на совершение с участием иностранных инвесторов сделок по

¹ См. п. 4 ст. 30 Закона «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

отчуждению акций (долей в уставных капиталах) страховых организаций, на открытие представительств иностранных страховых, перестраховочных, брокерских и иных организаций, осуществляющих деятельность в сфере страхового дела, а также на открытие филиалов страховщиков с иностранными инвестициями; по принятию решения о назначении временной администрации, о приостановлении и об ограничении полномочий исполнительного органа страховой организации в случаях и в порядке, которые установлены Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)».

Орган страхового надзора в целях своевременного выявления рисков неплатежеспособности субъектов страхового дела в установленном им порядке осуществляет мониторинг деятельности субъектов страхового дела с применением финансовых показателей (коэффициентов), характеризующих финансовое положение субъектов страхового дела и их устойчивость к внутренним и внешним факторам риска.

Мониторинг деятельности субъектов страхового дела осуществляется органом страхового надзора на принципах независимости, объективности, применения единых правил установления требований к субъектам страхового дела, комплексности, оперативности и обоснованности оценки их деятельности¹.

Страхование – лишь один из методов формирования объективно необходимых страховых фондов. В России страховые фонды создаются централизованным и децентрализованным методами.

Посредством *централизованного метода* создания страховых фондов осуществляется прямое выделение средств на эти цели из централизованных бюджетных средств или средств внебюджетных фондов. Так, в федеральном бюджете Российской Федерации ежегодно предусматриваются расходы на создание страховых фондов по предупреждению и ликвидации последствий стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций. За счет указанных средств, а также привлеченных внебюджетных средств формируется целевой финансовый резерв² для финансирования мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на промышленных предприятиях, в строительстве и на транспорте.

¹ См. п. 5.1 ст. 30 Закона Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

² Не следует смешивать с материальным резервом. См. : Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве».

В *децентрализованном порядке* образуются страховые фонды самими хозяйствующими субъектами. Фонды самострахования образуются для возмещения локального ущерба и ликвидации непредусмотренных убытков. Создание таких фондов осуществляется предприятиями в добровольном порядке, иногда – в обязательном. Так, в соответствии с законодательством обязательные резервные (страховые) фонды должны образовывать все кредитные и страховые организации.

Эти фонды используются хозяйствующими субъектами децентрализованно.

На эти отношения, как и на социальное страхование, нормы Закона об организации страхового дела не распространяются.

2. Государственное регулирование страховой деятельности

Государственное регулирование страховой деятельностью является частью социально-экономической и финансовой политики государства и выражается в создании многоцелевого финансового механизма, предназначенного для регулирования страховых правоотношений. Смысл его содержания заключается в реализации стоящих перед государством задач, включающих в себя такие, как: обеспечение развития общества, повышение уровня и качества жизни населения, охрана интересов субъектов финансовой системы, в том числе и в сфере страхования, и многие другие.

Страховая политика государства отражается, прежде всего, в тех его решениях, которые определяют:

- какие источники (бюджетные, частные капиталы, доходы граждан) используют как финансовую основу страхования;
- приоритетные общественные классы, социальные группы как объекты страховой защиты;
- приоритетные формы (обязательная, добровольная) страховой защиты;
- единство основных положений порядка и условий проведения обязательного страхования в Российской Федерации, непосредственно направленного на защиту прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией Российской Федерации;
- развитие и оптимизацию налогообложения в сфере страхования;
- условия для привлечения инвестиций, которыми государство стимулирует страховые структуры вкладывать временно свободные средства страховых резервов в реальный сектор экономики;
- обеспечение надзора за функционированием страховых предприятий и организаций.

Государственное регулирование страховой деятельностью осуществляется в целях соблюдения требований законодательства Российской Федерации о страховании, эффективного развития страховых услуг, защиты прав и интересов страхователей, страховщиков и иных заинтересованных лиц и государства.

В разработке государственной страховой политики в России участвуют все ветви государственной власти:

- *Администрация Президента Российской Федерации* определяет цели и приоритеты государственного регулирования страхования, в частности, определяет цели развития обязательной и добровольной подсистем страхования, развития страхования в регионах и др.;

- *Совет Федерации* согласовывает страховую политику, цели развития национальных и региональных систем (подсистем) страхования, принимает законодательные акты;

- *Государственная Дума* оценивает достаточность правовых основ регулирования отношений, в том числе финансовых; в сфере страхования осуществляет формирование нового и совершенствование действующего законодательства, в том числе государственного обязательного и социального. При участии Счетной палаты контролирует централизованные страховые фонды, в том числе внебюджетные фонды социальной направленности;

- *Правительство* организует работу в сфере страхования через свои министерства и ведомства:

- а) *Министерство финансов Российской Федерации* в качестве регулирующего субъекта социального страхования со стороны государства осуществляет через Федеральное казначейство Российской Федерации исполнение государственных внебюджетных фондов: Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иные бюджетные полномочия в отношении деятельности государственных внебюджетных фондов;

- б) *Федеральная антимонопольная служба* осуществляет надзор за соблюдением страховыми структурами антимонопольного законодательства, законностью процессов концентрации капиталов при слиянии и поглощении страховых структур;

- в) *Пенсионный фонд Российской Федерации* для обеспечения социальной стабильности осуществляет обязательное социальное страхование и выплачивает наемным работникам пенсии по старости, инвалидности и др.;

г) *Фонд социального страхования Российской Федерации* для обеспечения социальной стабильности и воспроизводства рабочей силы производит выплату пенсий в случае потери работоспособности, оплату медицинскому учреждению расходов, связанных с предоставлением застрахованному лицу необходимой медицинской помощи, и др.;

д) *Федеральный фонд обязательного медицинского страхования* для обеспечения воспроизводства рабочей силы производит оплату лечения в медицинских учреждениях, обеспечивает отбор уполномоченных медицинских учреждений и др.;

е) *Центральный банк Российской Федерации* создает высоколиквидные финансовые инструменты (депозитные сертификаты и ценные бумаги) для инвестиционной деятельности страховых структур;

ж) *министерства* могут создавать ведомственные страховые структуры, проводят конкурсы по отбору уполномоченных страховых компаний для осуществления обязательного страхования в отрасли и др.;

з) *местные органы власти* осуществляют нормативное правовое регулирование страховой деятельности в регионах в рамках федерального законодательства; могут создавать муниципальные страховые компании; проводят конкурсы по отбору страховых компаний для осуществления обязательного страхования в регионах; выступают элементами муниципальных ценных бумаг – объектов портфельных инвестиций страховых структур и др.¹

В основу государственного регулирования страхования, на наш взгляд, должна быть положена приоритетность следующих задач:

1) обеспечение за счет бюджетных средств программ обязательного государственного страхования, в том числе имущества предприятий и организаций бюджетной сферы;

2) совершенствование системы социального страхования как особой финансовой системы, посредством которой осуществляется перераспределение национального дохода в зависимости от действия социальных рисков;

3) определение институциональных основ и порядка участия государства в страховании рисков для защиты инвестиций;

4) повышение роли государственных страховых компаний в реализации государственной политики в области страхования, определе-

¹ Мамедов А. А. Страховая политика как составная часть финансовой политики государства // Страховое дело. – 2004. – № 2. – С. 15–16.

ние порядка их участия в государственных программах страхования, предоставление им государственной поддержки;

5) законодательное обеспечение национальных интересов в страховом сегменте экономики в связи с предстоящим вступлением России в ВТО;

6) совершенствование нормативных и организационных основ государственного надзора за страховой деятельностью.

Государственный надзор за страховой деятельностью на территории Российской Федерации осуществляется Банком России.

Государственный надзор за страховой деятельностью с точки зрения права – это определенные правоотношения между контролирующим и подконтрольным органами. Согласно ч. 1 ст. 30 Закона Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации», государственный надзор за деятельностью субъектов страхового дела осуществляется в целях: соблюдения ими страхового законодательства; предупреждения и пресечения нарушений страхового законодательства; обеспечения и защиты прав и законных интересов страхователей, обеспечения и защиты прав государства и иных участников страхования; эффективного развития страхового дела в Российской Федерации. Государственный надзор за страховой деятельностью осуществляется в соответствии с такими принципами, как законность, гласность, организационное единство.

Одной из *основных обязанностей субъекта страхового дела* является представление в орган страхового надзора необходимых документов, указанных в условиях лицензирования. В документах, представляемых соискателем лицензии, должны содержаться сведения, позволяющие оценить его финансовое положение, предоставляющее ему возможность в последующем заниматься лицензируемой страховой деятельностью.

На основе анализа представленных документов орган страхового надзора должен оценить готовность соискателя к осуществлению страховой деятельности, соответствие руководителя и главного бухгалтера субъекта страхового дела предъявляемым квалификационным и иным требованиям согласно ст. 32.1 Закона о страховом деле.

Государственное регулирование страховой деятельности должно обеспечить развитие национальной системы страхования и осуществлять контроль за страховым сектором экономики. В связи с этим Центральный Банк совместно с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти должны принимать меры

по совершенствованию нормативно-методической базы регулирования страховой деятельности. В первую очередь, необходимо иметь экономически обоснованные нормативы деятельности страховых организаций, соблюдение которых минимизирует риск дестабилизации их работы. Это особенно касается организаций, осуществляющих долгосрочные виды страхования.

При этом данная деятельность должна осуществляться в постоянном взаимодействии с правоохранительными и налоговыми органами в целях пресечения фактов мошенничества в сфере страхования: с органами, осуществляющими антимонопольную политику в целях развития конкуренции на страховом рынке; с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях выработки единых методических принципов организации и осуществления страхового дела и недопущения принятия на региональном уровне решений, не соответствующих действующему законодательству.

Созданная в России система регулирования страховой деятельности в основном сводится к лицензированию страховщиков при их допуске на рынок, лицензированию основных правил и тарифов, а также контролю их платежеспособности путем отслеживания соотношения активов и обязательств и контролю над размещением резервов. Перестраховочная деятельность включает элементы либерального регулирования. В основном надзорная система не предусматривает создание резервов на случай неплатежеспособности страховщика. Исключение составляет принятый Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», где установлены нормативные регулирования гарантийного фонда.

Страхование в России до сих пор не является стратегической отраслью экономики, и его возможности используются далеко не в полной мере. Можно обозначить лишь некоторые моменты, тормозящие развитие института страхования и четкой государственной программы по регулированию страхового рынка, а именно:

- система государственного регулирования сферы страхования малоэффективна;
- поддержка отрасли со стороны государства нуждается в серьезной корректировке;
- правовая база страхования в России явно недостаточна;
- предприятия и граждане к заключению договоров страхования не имеют достаточных стимулов и механизмов осуществления;

– невысокий уровень страховой культуры населения страны, а также отрицательный опыт взаимодействия с финансовыми пирамидами не способствует доверию, а, следовательно, и развитию российского страхования¹.

Таким образом, система контроля и надзора за страховой деятельностью должна рассматриваться как жесткий инструмент регулирования и контроля над страховой деятельностью на всех стадиях развития страхового рынка. Ограничительные или запретные меры по отношению к участникам рынка стратегически в сочетании с методами рационального стимулирования будут носить позитивный характер, так как, в конечном счете, создадут условия для его полноценного развития.

3. Страховые правоотношения. Формы и виды страхования

Правовому регулированию института страхования посвящена гл. 48 (ст. 927–970) Гражданского кодекса Российской Федерации.

Страховое правоотношение возникает и устанавливается путем заключения определенного договора-страхования, что является одним из методов регулирования страховых отношений. Другим методом регулирования страховых правоотношений является издание государством общеобязательных для исполнения правовых норм для регулирования отношений, возникающих в области страхования.

Страховое правоотношение – это урегулированное нормами финансового права общественное отношение, стороны которого (страхователь, страховщик) выступают носителями взаимных прав и обязанностей и включающее в себя такие элементы, как субъекты, объект, права и обязанности, страховой интерес, страховой случай, «страховой риск», «страховая выплата», «страховой взнос».

Признаки страхового правоотношения:

1) по функциям права страховые правоотношения относятся к регулятивным отношениям как к отношениям, выражающимся в позитивном, правомерном поведении субъекта;

2) по степени индивидуализации объектов страховые правоотношения принадлежат к относительным правоотношениям, так как в них определены все участники;

3) по характеру обязанностей субъектов страховые правоотношения являются активными правоотношениями;

¹ Борисова Н. Ю. Эволюция экономической роли государства в страховании // Финансовый бизнес. – 2002. – № 6. – С. 50.

4) по составу участников страховые правоотношения относятся к сложным правоотношениям, так как в них участвуют несколько партнеров;

5) по длительности страховые правоотношения могут носить достаточно длительный характер.

Необходимо отметить такую особенность страховых правоотношений, как участие в них *страховых посредников: страховых брокеров и страховых агентов*. Сравнивая статус страховых агентов и страховых брокеров со статусом страховщика, необходимо отметить, что брокеры и агенты интересов страхователя не защищают, они лишь представляют определенного страховщика в отношениях со страхователем, служат посредниками, связующими звеньями между участниками правоотношений. При этом страховые брокеры могут выступать как от имени страховщика, так и от имени страхователя, а страховые агенты – только от имени страховщика.

Статьями 6 и 7 Закона «Об организации страхового дела» различают *две группы страховщиков: страховые организации и общества взаимного страхования*. Общества взаимного страхования не могут организовываться в форме коммерческих организаций, а страховые компании могут быть как коммерческими, так и не коммерческими.

Страховые правоотношения также подразделяют на *частные и публичные*. Частными правоотношениями являются правоотношения, возникающие по инициативе лица, не обязанного страховать имущество, личность или риски. Публичные правоотношения возникают в силу установления, требования нормативного акта страховать определенные риски. Так называемые публичные отношения связаны с государственной защитой прав граждан. Таким образом, публичные страховые правоотношения не могут быть направлены на извлечение прибыли.

В зависимости от объекта страхование подразделяется на две основные отрасли – *имущественное страхование и личное страхование*.

Объектом имущественного страхования являются имущественные интересы, связанные с владением, пользованием и распоряжением имуществом. Гражданский кодекс Российской Федерации относит к имущественному страхованию страхование ответственности (ст. 929, 931, 932). В этом случае, в соответствии со ст. 4 Закона об организации страхового дела, *объектом страхования* выступают имущественные интересы, связанные с возмещением страхователям вреда, причиненного им лично или имуществу физического лица, а также вреда, причи-

ненного юридическому лицу. На страхование некоторых интересов государством наложен запрет (например, противоправных убытков от участия в играх, лотереях и пари, а также расходов, к которым может быть принуждено лицо в целях освобождения заложников).

Объектом личного страхования выступают личные блага гражданина, связанные с его жизнью, здоровьем и трудоспособностью. Личное страхование может быть как индивидуальным, так и групповым.

Закон «Об организации страхового дела», так же как и ГК РФ (ст. 927), предусматривает *две формы страхования: добровольную и обязательную*.

И имущественное, и личное страхование могут выступать в форме как добровольного, так и обязательного страхования.

Добровольная форма страхования осуществляется на основе договора между страхователем и страховщиком. Общие условия и порядок проведения добровольного страхования устанавливаются на основе законодательства. Конкретные же условия страхования устанавливаются при заключении отдельно взятого договора страхования. Порядок его заключения, исполнения и расторжения регулируется гражданским правом.

Добровольные отношения устанавливают сами участники гражданского оборота своей волей и в своем интересе. Несмотря на это, существуют интересы, страхование которых невозможно. В частности не допускается страхование противоправных интересов, убытков от участия в играх, лотереях, пари.

Следует отметить, что добровольное страхование пока не только не получило должного развития, но и наметилась тенденция его сокращения. Это связано с тем, что одной из основных его форм является страхование жизни.

До начала монополизации страховых услуг государство тратило много усилий для поощрения и популяризации данного вида страхования, в результате чего 70–80 % трудоспособных граждан страховали свою жизнь. Договоры заключались на 5 лет, и получаемые средства использовались государством в качестве кредитных ресурсов. В последние годы в связи с ослаблением государственного регулирования социально-экономическими, в том числе и страховыми процессами, число договоров по страхованию жизни в общем объеме договоров страхования сократилось.

Обязательным является страхование, осуществляемое в силу закона. Обязательное страхование вводится в интересах общества и от-

дельных категорий его граждан, восполняет слабое развитие в период переходной экономики добровольного страхования, повышая защищенность экономики и населения. Ответственность по определению общего механизма введения обязательной формы страхования возлагается на государственные структуры.

Общество в лице государства устанавливает обязательное страхование законом, которым обязывает определенный круг страхователей вносить фиксированные страховые платежи, а страховщика – застраховать определенные объекты в том случае, когда необходимость возмещения материального ущерба затрагивает интересы не только пострадавшего лица, но и общественные интересы. Таким образом, обязательное страхование осуществляется в силу закона, определяющего не только перечень подлежащих страхованию объектов, но и объем страховой ответственности, уровень и нормы страхового обеспечения, порядок установления тарифных ставок, периодичность внесения страховых платежей, основные права и обязанности страховщика и страхователя.

4. Обязательное страхование

Для обязательного страхования характерен сплошной охват указанных объектов. Обязанность страхования распространяется на объекты автоматически; действие обязательного страхования не зависит от внесения страховых платежей.

Гражданским законодательством (гл. 48 ГК РФ) определены общие правила обязательного страхования. В частности, установлено, что к обязательному страхованию (в силу закона) может относиться:

- страхование жизни, здоровья, имущества других (третьих) лиц, определенных в законе на случай причинения им вреда;
- страхование риска своей ответственности, которая может наступить вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других (третьих) лиц или нарушения договоров с другими лицами.

Однако обязательное страхование собственной жизни или здоровья, в соответствии с п. 2 ст. 935 Гражданского кодекса Российской Федерации, не может быть возложено законом на гражданина.

Виды, условия и порядок проведения обязательного страхования определяются соответствующими нормативными финансово-правовыми актами.

Особенности правоотношений, возникающих при обязательном страховании, позволяют отнести их к кругу правоотношений, регулируемых финансовым правом. Так, характерными чертами страховых

правоотношений по обязательному страхованию, как и финансовых правоотношений, являются:

- установление государством видов, порядка и условий обязательного страхования, осуществляемого за счет средств самих страхователей;
- наличие государственного контроля (надзора) в этой сфере либо непосредственное участие государства (уполномоченного им органа) в качестве обязательного субъекта отношений по обязательному государственному страхованию;
- применение при регулировании возникновения, изменения и прекращения этих правоотношений императивного метода (метода государственно-властных велений).

В соответствии со п. 4 ст. 3 Закона Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» условия и порядок осуществления обязательного страхования определяются федеральными законами о конкретных видах обязательного страхования. Федеральный закон о конкретном виде обязательного страхования должен содержать положения, определяющие:

- а) субъекты страхования;
- б) объекты, подлежащие страхованию;
- в) перечень страховых случаев;
- г) минимальный размер страховой суммы или порядок ее определения;
- д) размер, структуру или порядок определения страхового тарифа;
- е) срок и порядок уплаты страховой премии (страховых взносов);
- ж) срок действия договора страхования;
- з) порядок определения размера страховой выплаты;
- и) контроль за осуществлением страхования;
- к) последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств субъектами страхования;
- л) иные положения.

Обязательное страхование может выступать в виде:

1. *Обязательного страхования*, осуществляемого за счет средств самих страхователей. На основании действующего российского законодательства оно может осуществляться следующим образом:

- *без заключения специального отдельного договора страхования* между страховщиком и страхователем. Например, при обязательном личном страховании пассажиров страхователи (пассажиры, туристы, экскурсанты) не заключают индивидуальных договоров со страховщиком (страховой компанией);

– в форме обязательного заключения договора страхования со страховой компанией – наиболее распространенный вариант осуществления обязательного страхования. Обязательное заключение договоров страхования предусмотрено законом в ряде случаев. Во-первых, страхование *определенных видов деятельности*. Это страхование предусмотрено в целях гарантий возмещения страхователями возможного ущерба в случае причинения его третьим лицам в процессе деятельности страхователя. К ним относятся, например, нотариусы, занимающиеся частной практикой (ст. 18 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, утв. ВС РФ 11 февраля 1993 г. № 4462-1), таможенные представители (ст. 402 «Таможенного кодекса Евразийского экономического союза»)¹. Во-вторых, предусмотрено обязательное заключение договоров страхования *в пользу других лиц*. Эти договоры заключаются на случай причинения ущерба самим страхователем либо третьими лицами, но в процессе использования страхователями трудовых и иных навыков, а также личных благ застрахованных лиц. Так, Воздушным кодексом Российской Федерации предусмотрено обязательное страхование жизни и здоровья членов экипажа воздушного судна при исполнении ими служебных обязанностей (ст. 132). Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О федеральном железнодорожном транспорте» в п. 3. ст. 31 регламентирует обязательное страхование отдельных категорий работников (например, выполняющих контрольно-инспекционные функции в поездах, работники ведомственной охраны на период исполнения ими служебных обязанностей). В-третьих, законодательством предусмотрено *обязательное страхование некоторых культурных ценностей и иного имущества*. Так, при временном вывозе культурных ценностей государственными хранилищами (музеями, архивами и т. п.) к заявлению о временном вывозе культурных ценностей, в соответствии со ст. 30 Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. «О вывозе и ввозе культурных ценностей», должен быть приложен документ, подтверждающий коммерческое страхование временно вывозимых ценностей с обеспечением всех случаев страховых рисков, либо документ о государственной гарантии финансового покрытия всех рисков, предоставленный страной, принимающей культурные ценности.

2. *Обязательного государственного страхования, осуществляемого за счет средств бюджета.*

¹ См. приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза (подписан в г. Москве 11 апреля 2017 г.).

В отношениях по обязательному государственному страхованию одной из сторон всегда выступает государство или уполномоченный им орган, и страхование осуществляется (для застрахованного) бесплатно, т. е. за счет средств бюджета. В связи с этим правоотношения по обязательному государственному страхованию в большинстве своем относятся к кругу правоотношений, регулируемых финансовым правом.

Согласно ст. 969 ГК РФ, обязательное государственное страхование осуществляется за счет средств, выделяемых на эти цели из соответствующего бюджета министерствам и иным федеральным органам исполнительной власти (страхователям). Обязательное государственное страхование осуществляется непосредственно на основании законов и иных правовых актов о таком страховании указанными в этих актах государственными страховыми или иными государственными организациями (страховщиками) либо на основании договоров страхования, заключаемых в соответствии с этими актами страховщиками и страхователями. Обязательное государственное страхование оплачивается страховщикам в размере, определенном законами и иными правовыми актами о таком страховании.

Законодательством предусмотрено как *обязательное личное государственное страхование*, так и *обязательное имущественное государственное страхование*. Перечень случаев обязательного личного страхования, установленный в законодательных актах Российской Федерации, более широк по сравнению с обязательным имущественным страхованием.

Помимо личного и имущественного, можно выделить обязательное государственное страхование:

- а) гражданской ответственности, установленное для владельцев транспортных средств;
- б) установленное для сотрудников полиции;
- в) установленное для лиц, находящихся на государственной службе;
- г) установленное для лиц, пострадавших от радиационных аварий на объектах гражданского и военного назначения, от экологических и иных чрезвычайных катастроф;
- д) установленное для лиц, занятых медицинскими и иными научными исследованиями в области вирусологии, оказанием медицинской, психиатрической и других видов помощи, а также лиц, занятых проведением разнообразных спасательных работ.

Кроме того, в ГК РФ в ст. 970 особо выделяются специальные виды страхования (пенсионное, медицинское, морское, банковских вкладов и иностранных инвестиций, в том числе от некоммерческих рисков).

Рассмотрим более подробно некоторые виды обязательной формы страхования, действующие в Российской Федерации.

***Обязательное страхование гражданской ответственности
владельцев транспортных средств***

В целях защиты прав потерпевших на возмещение вреда, причиненного их жизни, здоровью или имуществу при использовании транспортных средств иными лицами, Федеральным законом от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» определяются правовые, экономические и организационные основы обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (далее – обязательное страхование), а также осуществляемого на территории Российской Федерации страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств в рамках международных систем страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, участником которых является профессиональное объединение страховщиков, действующее в соответствии с указанным Федеральным законом.

Основными принципами обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств являются:

- гарантия возмещения вреда, причиненного жизни, здоровью или имуществу потерпевших в установленных пределах;
- всеобщность и обязательность страхования гражданской ответственности владельцами транспортных средств;
- недопустимость использования на территории Российской Федерации транспортных средств, владельцы которых не исполнили установленную настоящим Федеральным законом обязанность по страхованию своей гражданской ответственности;
- экономическая заинтересованность владельцев транспортных средств в повышении безопасности дорожного движения.

Договор обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств в рамках указанного Закона представляет собой договор страхования, по которому страховщик обязуется за обусловленную договором плату (страховую премию) при наступлении предусмотренного события (страхового случая) возместить потерпевшим причиненный вследствие этого события вред их жизни, здоровью или имуществу (осуществить страховое возмещение в форме страховой выплаты или путем организации и (или) оплаты восстановительного ремонта поврежденного транспорт-

ного средства) в пределах определенной договором суммы (страховой суммы). Договор является публичным.

Владельцы транспортных средств обязаны за свой счет страховать в качестве страхователей риск своей гражданской ответственности, которая может наступить вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц при использовании транспортных средств.

Обязанность по страхованию гражданской ответственности распространяется на владельцев всех транспортных средств, используемых на территории Российской Федерации, за исключением случаев:

а) транспортных средств, максимальная конструктивная скорость которых составляет не более 20 км/ч;

б) транспортных средств, на которые по их техническим характеристикам не распространяются положения законодательства Российской Федерации о допуске транспортных средств к участию в дорожном движении на территории Российской Федерации;

в) транспортных средств Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в которых предусмотрена военная служба, за исключением автобусов, легковых автомобилей и прицепов к ним, иных транспортных средств, используемых для обеспечения хозяйственной деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;

г) транспортных средств, зарегистрированных в иностранных государствах, если гражданская ответственность владельцев таких транспортных средств застрахована в рамках международных систем страхования;

д) принадлежащих гражданам прицепов к легковым автомобилям;

е) транспортных средств, не имеющих колесных движителей (транспортных средств, в конструкции которых применены гусеничные, полугусеничные, санные и иные неколесные движители), и прицепов к ним.

При возникновении права владения транспортным средством (приобретении его в собственность, получении в хозяйственное ведение или оперативное управление и тому подобном) владелец транспортного средства обязан застраховать свою гражданскую ответственность до регистрации транспортного средства, но не позднее чем через 10 дней после возникновения права владения им.

Обязанность по страхованию гражданской ответственности не распространяется на владельца транспортного средства, риск ответственности которого застрахован иным лицом (страхователем).

Владельцы транспортных средств, риск ответственности которых не застрахован в форме обязательного и (или) добровольного страхования, возмещают вред, причиненный жизни, здоровью или имуществу потерпевших, в соответствии с гражданским законодательством, с учетом ст. 12 ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств».

Лица, нарушившие установленные требования об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Объектом данного вида обязательного страхования являются имущественные интересы, связанные с риском гражданской ответственности владельца транспортного средства по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу потерпевших при использовании транспортного средства на территории Российской Федерации.

К *страховому риску* по обязательному страхованию относится наступление гражданской ответственности по вышеперечисленным обязательствам, за исключением случаев возникновения ответственности вследствие следующих обстоятельств:

- а) причинения вреда при использовании иного транспортного средства, чем то, которое указано в договоре обязательного страхования;
- б) причинения морального вреда или возникновения обязанности по возмещению упущенной выгоды;
- в) причинения вреда при использовании транспортных средств в ходе соревнований, испытаний или учебной езды в специально отведенных для этого местах;
- г) загрязнения окружающей природной среды;
- д) причинения вреда воздействием перевозимого груза, если риск такой ответственности подлежит обязательному страхованию в соответствии с законом о соответствующем виде обязательного страхования;
- е) причинения вреда жизни или здоровью работников при исполнении ими трудовых обязанностей, если этот вред подлежит возмещению в соответствии с законом о соответствующем виде обязательного страхования или обязательного социального страхования;
- ж) обязанности по возмещению работодателю убытков, вызванных причинением вреда работнику;
- з) причинения водителем вреда управляемому им транспортному средству и прицепу к нему, перевозимому ими грузу, установленному на них оборудованию;

и) причинения вреда при погрузке груза на транспортное средство или его разгрузке;

к) повреждения или уничтожения антикварных и других уникальных предметов, зданий и сооружений, имеющих историко-культурное значение, изделий из драгоценных металлов и драгоценных и полудрагоценных камней, наличных денег, ценных бумаг, предметов религиозного характера, а также произведений науки, литературы и искусства, других объектов интеллектуальной собственности;

л) причинения вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров при их перевозке, если этот вред подлежит возмещению в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью и имуществу пассажиров.

При наступлении гражданской ответственности владельцев транспортных средств в перечисленных случаях причиненный вред подлежит возмещению ими в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Страховщиком выступает страховая организация, получившая лицензию на данный вид страхования в порядке, установленным законом. Страхование осуществляется за счет средств владельцев транспортных средств.

Страховая сумма, в пределах которой страховщик при наступлении каждого страхового случая (независимо от их числа в течение срока действия договора обязательного страхования) обязуется возместить потерпевшим причиненный вред, составляет:

а) в части возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью каждого потерпевшего, 500 тыс. руб.;

б) в части возмещения вреда, причиненного имуществу каждого потерпевшего, 400 тыс. руб.

Регулирование страховых тарифов по обязательному страхованию осуществляется посредством установления Банком России в соответствии с настоящим Федеральным законом актуарно (экономически) обоснованных предельных размеров базовых ставок страховых тарифов (их минимальных и максимальных значений, выраженных в рублях) и коэффициентов страховых тарифов, требований к структуре страховых тарифов, а также порядка их применения страховщиками при определении страховой премии по договору обязательного страхования.

Доля страховой премии, непосредственно предназначенная для осуществления страховых и компенсационных выплат, не может быть менее чем 80 % страховой премии.

Страховые тарифы по обязательному страхованию и структура страховых тарифов определяются страховщиками с учетом требований, установленных Банком России в соответствии с п. 1 ст. 8.

Срок действия установленных Банком России предельных размеров базовых ставок страховых тарифов (их минимальных и максимальных значений, выраженных в рублях) и коэффициентов страховых тарифов не может быть менее одного года.

Изменение страховых тарифов не влечет за собой изменение страховой премии, оплаченной страхователем по действовавшим на момент уплаты страховым тарифам, по договору обязательного страхования в течение срока его действия. Если в соответствии с правилами обязательного страхования страховщик вправе потребовать от страхователя уплаты дополнительной страховой премии соразмерно увеличению риска, размер дополнительно уплачиваемой страховой премии определяется по действующим на момент ее уплаты страховым тарифам.

Не допускаются полные или частичные компенсации отдельным категориям страхователей уплаченных или подлежащих уплате ими страховых премий за счет повышения страховых тарифов для других категорий страхователей.

Порядок осуществления обязательного страхования раскрывает ст. 15 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств».

1. Обязательное страхование осуществляется владельцами транспортных средств путем заключения со страховщиками договоров обязательного страхования. В договорах обязательного страхования указываются транспортные средства, гражданская ответственность владельцев которых застрахована.

2. По договору обязательного страхования является застрахованным риск гражданской ответственности самого страхователя, иного названного в договоре обязательного страхования владельца транспортного средства, а также других использующих транспортное средство на законном основании владельцев.

3. При заключении договора обязательного страхования страховщик вручает страхователю страховой полис, являющийся документом, удостоверяющим осуществление обязательного страхования, или выдает лицу, обратившемуся к нему за заключением договора обязательного страхования, мотивированный отказ в письменной форме о невозможности заключения такого договора, о чем также информирует Банк России и профессиональное объединение стра-

ховщиков. Страховщик не позднее одного рабочего дня со дня заключения договора обязательного страхования вносит соответствующие сведения в автоматизированную информационную систему обязательного страхования.

4. При прекращении договора обязательного страхования страховщик предоставляет страхователю сведения о количестве и характере наступивших страховых случаев, об осуществленном страховом возмещении и о предстоящем страховом возмещении, о продолжительности страхования, о рассматриваемых и неурегулированных требованиях потерпевших о страховом возмещении и иные сведения о страховании в период действия договора обязательного страхования. Сведения о страховании предоставляются страховщиками бесплатно в письменной форме, а также вносятся в автоматизированную информационную систему обязательного страхования.

5. Сведения о страховании предоставляются владельцем транспортного средства страховщику при осуществлении обязательного страхования в последующие периоды и учитываются страховщиком при расчете страховой премии по договору обязательного страхования.

6. Банком России устанавливаются: форма заявления о заключении договора обязательного страхования, форма страхового полиса обязательного страхования, форма документа, содержащего сведения о страховании, форма заявления о страховом возмещении или прямом возмещении убытков и форма бланка извещения о дорожно-транспортном происшествии.

Обязательное страхование сотрудников полиции

В соответствии с Федеральным законом «О полиции» все сотрудники полиции подлежат обязательному государственному личному страхованию за счет средств соответствующих бюджетов, а также средств, поступающих в специальные фонды на основании договоров от министерств, ведомств, предприятий, учреждений и организаций.

Обязательное государственное страхование жизни и здоровья сотрудника полиции осуществляется на условиях и в порядке, установленных Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации».

Членам семьи сотрудника полиции и лицам, находившимся на его иждивении, выплачивается единовременное пособие в размере трех миллионов рублей в равных долях в случае¹:

1) гибели (смерти) сотрудника полиции вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в полиции;

2) смерти гражданина Российской Федерации, наступившей в течение одного года после увольнения со службы в полиции вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в полиции, исключивших возможность дальнейшего прохождения службы в полиции.

Членами семьи и лицами, находившимися на иждивении погибшего (умершего) сотрудника полиции (гражданина Российской Федерации, уволенного со службы в полиции), имеющими право на получение единовременного пособия, предусмотренного п. 3 ст. 43 ФЗ «О полиции», считаются:

1) супруга (супруг), состоявшая (состоявший) на день гибели (смерти) в зарегистрированном браке с погибшим (умершим);

2) родители погибшего (умершего);

3) несовершеннолетние дети погибшего (умершего); дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет; дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме обучения;

4) лица, находившиеся на полном содержании погибшего (умершего) или получавшие от него помощь, которая была для них постоянным и основным источником средств к существованию, а также иные лица, признанные иждивенцами в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

При получении сотрудником полиции в связи с выполнением служебных обязанностей увечья или иного повреждения здоровья, исключающих возможность дальнейшего прохождения службы в полиции, ему выплачивается единовременное пособие в размере двух миллионов рублей.

При установлении гражданину Российской Федерации, уволенному со службы в полиции, инвалидности вследствие военной травмы,

¹ Пункт 3 ст. 43 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

полученной в связи с выполнением своих служебных обязанностей и исключившей возможность дальнейшего прохождения службы в полиции, ему в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, выплачивается ежемесячная денежная компенсация с последующим взысканием выплаченных сумм указанной компенсации с виновных лиц. Размер ежемесячной денежной компенсации исчисляется исходя из размера оклада месячного денежного содержания и размера ежемесячной надбавки к окладу месячного денежного содержания за стаж службы (выслугу лет), принимаемых для исчисления пенсий, с применением следующих коэффициентов:

- 1) в отношении инвалида I группы – 1;
- 2) в отношении инвалида II группы – 0,5;
- 3) в отношении инвалида III группы – 0,3.

Размер ежемесячной денежной компенсации, выплачиваемой в соответствии с ч. 6 ст.43 ФЗ «О полиции», подлежит перерасчету с учетом увеличения (повышения) окладов денежного содержания сотрудников полиции, произведенного в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Вред, причиненный имуществу, принадлежащему сотруднику полиции или его близким родственникам, в связи с выполнением служебных обязанностей возмещается в полном объеме за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета с последующим взысканием выплаченной суммы возмещения с виновных лиц.

При одновременном возникновении в случаях, предусмотренных настоящей статьей, нескольких оснований для получения выплат в соответствии с законодательством Российской Федерации выплаты осуществляются по одному из оснований по выбору получателя.

Страхователями в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном государственном страховании жизни, здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава ОВД...» являются федеральные органы исполнительной власти, в которых законодательством предусмотрены военная служба, служба.

Застрахованными лицами являются военнослужащие и приравненные к ним в обязательном государственном страховании лица.

Закон выделяет и такую категорию лиц, как «выгодоприобретатели», к которым в данном случае относятся, помимо застрахованных лиц, в случае гибели (смерти) застрахованного лица супруг (супруга),

его родители (усыновители), либо дедушка и бабушка – при условии отсутствия у него родителей, если они воспитывали или содержали его не менее трех лет, отчим и мачеха – при условии, если они воспитывали или содержали его не менее пяти лет, несовершеннолетние дети, а также совершеннолетние дети, если они стали инвалидами до достижения 18 лет, а также обучающиеся в образовательных учреждениях независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, до окончания обучения или до достижения ими 23 лет, подопечные застрахованного лица.

Страховщиками в данном случае могут быть страховые организации, имеющие лицензии на осуществление обязательного государственного страхования. Кроме того, соискатели лицензии на осуществление обязательного государственного страхования должны соответствовать требованиям законодательства Российской Федерации о государственной тайне и иметь опыт работы в области страхования объектов личного страхования не менее чем два года (ст. 3 ФЗ от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни, здоровья военнослужащих...»).

Глава 11. ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1. Финансово-правовые основы функционирования банковской системы.
2. Банк России как орган банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций.

1. Финансово-правовые основы функционирования банковской системы

Банковский кредит является неотъемлемым элементом финансовой системы. Банковская система не может существовать обособленно и находится в постоянном взаимодействии с другими звеньями финансовой системы. В процессе осуществления банковской деятельности, в том числе за счет банковского кредита, как дополнительного источника финансовых ресурсов, происходит перераспределение как частных (децентрализованных), так и публичных (централизованных) фондов денежных средств. Это, в частности, проявляется в процессе взаимодействия банковской и бюджетной системы, в особом статусе Центрального банка Российской Федерации (Банка России), который обслуживает бюджетные счета, аккумулируя на едином счете бюджета денежные средства. Эта связь проявляется также в процессе распределения прибыли Банком России, который в соответствии с законом о нем и федеральным законом о федеральном бюджете на конкретный год и плановый период направляет часть прибыли в доход федерального бюджета. Финансовые ресурсы перераспределяются и в процессе взаимодействия между банковской системой и государственными внебюджетными фондами, страховыми организациями, предприятиями и организациями различных форм собственности. Тесная взаимосвязь банковской системы с остальными элементами финансовой системы проявляется также в делегировании банкам государственных полномочий в области финансового контроля, где они выступают в качестве агентов валютного контроля; выполняют функции по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, уведомляют налоговые органы об открытии и закрытии банковских счетов юридическими лицами.

Упорядочение отношений в области банковской деятельности предполагает придание им правовой формы в виде конкретных норм. Однако следует отметить, что в процессе банковской деятельности возникают разнообразные по своему содержанию общественные от-

ношения, которые регулируются с помощью различных методов правового воздействия. Поэтому банковская деятельность регламентируется нормами различных отраслей права (конституционного, финансового, административного и гражданского), а банковское право носит межотраслевой характер и именуется комплексной отраслью законодательства. При этом отдельные институты банковского права, подпадающие под сферу правового регулирования конкретных отраслей права, изучаются в соответствующих учебных курсах. Так, отношения, возникающие в процессе государственного регулирования банковской деятельности, подпадают под воздействие финансового права и будут рассмотрены в данном учебном пособии.

Правовую основу банковской деятельности составляют Конституция Российской Федерации (п. «ж» ст. 71), Федеральный закон «О банках и банковской деятельности»¹ (далее – Закон о банках и банковской деятельности), Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»² (далее – Закон о Центральном банке), а также другие федеральные законы и нормативные акты Банка России.

Банковская система России является двухуровневой. Первый уровень представлен Центральным банком Российской Федерации, занимающим ведущее положение в банковской системе. На втором уровне находятся иные кредитные организации, а также представительства иностранных банков. Банковская система продолжает развиваться с учетом объективных экономических потребностей. Так, до недавнего времени закон о банках и банковской деятельности включал в состав банковской системы помимо представительств иностранных банков и их филиалы, однако в действительности филиалы иностранных банков на территории России не функционировали из-за введенного моратория на их открытие³. Кроме того, в настоящее время законодательно предусмотрены квоты и другие ограничения на участие иностранного капитала в российских кредитных организациях. Вводя по-

¹ Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 6, ст. 492.

² Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 28, ст. 2790.

³ См.: совместное Заявление Правительства Российской Федерации № 1472п-П13, Банка России № 01-001/1280 от 5 апреля 2011 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года».

добные ограничительные меры, государство стремится защитить интересы отечественных банков, обеспечить их конкурентоспособность, устойчивость банковской системы в целом.

Рассмотрим особенности финансово-правового регулирования деятельности кредитных организаций, их правовое положение, в том числе требования, предъявляемые к ним государством.

Понятия кредитной организации, банка, небанковской кредитной организации закреплены в ст. 1 Закона о банках и банковской деятельности.

Кредитная организация – юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка Российской Федерации (Банка России) имеет право осуществлять банковские операции.

Перечень банковских операций и банковских сделок предусмотрен ст. 5 Закона о банках и банковской деятельности.

Кредитные организации создаются в форме хозяйственного общества на основе любой формы собственности. При этом объем деятельности кредитной организации ограничен лицензией, предусматривающей право на осуществление конкретных банковских операций, а также ограничениями в части осуществления иных видов деятельности, не относящихся к банковской. Это проявляется в запрете на осуществление производственной, торговой и страховой деятельности.

К банковским операциям Закон о банках и банковской деятельности относит:

- 1) привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок);
- 2) размещение указанных привлеченных средств от своего имени и за свой счет;
- 3) открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц;
- 4) осуществление переводов денежных средств по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам;
- 5) инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц;
- 6) купля-продажа иностранной валюты в наличной и безналичной формах;

- 7) привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов;
- 8) выдача банковских гарантий;
- 9) осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов, в том числе электронных денежных средств (за исключением почтовых переводов).

Кредитная организация помимо вышеперечисленных банковских операций вправе осуществлять следующие сделки:

- 1) выдачу поручительств за третьих лиц, предусматривающих исполнение обязательств в денежной форме;
- 2) приобретение права требования от третьих лиц исполнения обязательств в денежной форме;
- 3) доверительное управление денежными средствами и иным имуществом по договору с физическими и юридическими лицами;
- 4) осуществление операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 5) предоставление в аренду физическим и юридическим лицам специальных помещений или находящихся в них сейфов для хранения документов и ценностей;
- 6) лизинговые операции;
- 7) оказание консультационных и информационных услуг.

Совокупность банковских операций образует содержание банковской деятельности и в сочетании с банковскими сделками определяет ее правовой режим. Осуществление банковской деятельности носит исключительный характер, так как только кредитные организации на основании выданной им Банком России лицензии вправе осуществлять банковские операции.

Итак, кредитная организация может быть создана в виде банка либо небанковской кредитной организации. Отличие банка от небанковской кредитной организации заключается в тех банковских операциях, которые в совокупности имеет право осуществлять банк и не имеет права небанковская кредитная организация. К этим операциям относятся:

- 1) привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады;
- 2) размещение привлеченных средств от своего имени и за свой счет;
- 3) открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.

Небанковские кредитные организации имеют право осуществлять только одну или две из указанных операций на основании права, предоставленного лицензией, выданной Банком России.

В настоящее время существует три вида небанковских кредитных организаций:

1) расчетная небанковская кредитная организация (расчетная НКО);

2) небанковская кредитная организация, осуществляющая депозитно-кредитные операции (депозитно-кредитная НКО);

3) небанковская кредитная организация, имеющая право на осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов и связанных с ними иных банковских операций (платежная НКО).

Таким образом, деятельность банков более универсальна по сравнению с узкоспециализированной деятельностью небанковской кредитной организации.

Правовое положение, в том числе порядок создания, лицензирования, реорганизации, а также требования к капиталу, учредителям и руководителям кредитной организации, определяются в соответствии с нормами Закона о банках и банковской деятельности, Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», а также Инструкцией ЦБ РФ от 2 апреля 2010 г. № 135-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций».

Особенности создания кредитной организации

Банк России принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, осуществляет взаимодействие по вопросам государственной регистрации кредитных организаций с Федеральной налоговой службой, ее территориальными органами (далее – уполномоченный регистрирующий орган), выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, ведет реестр выданных лицензий на осуществление банковских операций и Книгу государственной регистрации кредитных организаций в целях осуществления контрольных и надзорных функций.

Требования к учредителям и руководителям кредитной организации

Учредителями кредитной организации могут быть юридические и (или) физические лица, участие которых в кредитной организации не запрещено федеральными законами.

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

Учредитель кредитной организации – юридическое лицо – должен иметь устойчивое финансовое положение, достаточно собственных средств для внесения в уставный капитал кредитной организации, осуществлять деятельность в течение не менее трех лет и выполнять обязательства перед федеральным бюджетом, бюджетом соответствующего субъекта Российской Федерации и соответствующим местным бюджетом за последние три года.

К соискателям на должности руководителя, заместителя руководителя, главного бухгалтера, его заместителя также предъявляются особые требования. Они не должны занимать должности руководителя, главного бухгалтера в кредитных, страховых, иных финансовых организациях, указанных в ч. 3 ст. 11.1 Закона о банках и банковской деятельности; соответствовать определенным квалификационным требованиям (иметь высшее экономическое или юридическое образование, опыт работы); соответствовать требованиям к деловой репутации (например, наличие у кандидата неснятой или непогашенной судимости за совершение умышленных преступлений, признание судом в течение 5 лет, предшествовавших дню подачи в Банк России документов для государственной регистрации кредитной организации, кандидата виновным в банкротстве юридического лица)¹.

Требованиям к деловой репутации должны соответствовать и некоторые другие указанные в Законе лица, например кандидаты на должность члена совета директоров (наблюдательного совета) кредитной организации.

Требования к уставному капиталу

Минимальный размер уставного капитала для создаваемой путем учреждения кредитной организации установлен статьей 11 Федерального закона «О банках и банковской деятельности».

Уставный капитал кредитной организации составляется из величины вкладов ее участников и определяет минимальный размер имущества, гарантирующего интересы ее кредиторов.

Минимальный размер уставного капитала для вновь создаваемой кредитной организации устанавливается в размере:

¹ Банковское право : учебник для бакалавров / Е. С. Губенко, А. А. Кликушин, М. М. Прошунин и др.; под ред. И. А. Цинделиани. М. : Российский государственный университет правосудия, 2016. 536 с.

- 1) одного миллиарда рублей – для вновь регистрируемого банка с универсальной лицензией;
- 2) трехсот миллионов рублей – для вновь регистрируемого банка с базовой лицензией;
- 3) девяноста миллионов рублей – для вновь регистрируемой небанковской кредитной организации.

Банк России устанавливает предельный размер имущественных (неденежных) вкладов в уставный капитал кредитной организации, а также перечень видов имущества в неденежной форме, которое может быть внесено в оплату уставного капитала.

Не могут использоваться для формирования уставного капитала кредитной организации привлеченные денежные средства.

Уставный капитал кредитной организации, создаваемой в форме акционерного общества, составляется из номинальной стоимости ее акций, приобретенных учредителями кредитной организации.

Уставный капитал кредитной организации, создаваемой в форме общества с ограниченной ответственностью или общества с дополнительной ответственностью, составляется из номинальной стоимости долей ее учредителей.

Требования к документам, необходимым для государственной регистрации создаваемой кредитной организации

Помимо стандартных документов, представляемых в регистрирующий орган любым вновь создаваемым юридическим лицом (заявление о регистрации, устав и др.), кредитной организации необходимо предоставить: бизнес-план; аудиторские заключения о финансовом положении учредителей – юридических лиц; документы, подтверждающие квалификацию и соответствие требований к деловой репутации кандидатов на руководящие должности и др.

Кредитная организация считается созданной с момента ее государственной регистрации уполномоченным регистрирующим органом (в настоящее время – ФНС России) на основании решения Банка России. Однако право заниматься банковской деятельностью получает только с момента получения соответствующей лицензии.

Лицензия на осуществление банковских операций выдается без ограничения сроков ее действия.

Осуществление юридическим лицом банковских операций без лицензии, если получение такой лицензии является обязательным, влечет за собой взыскание с такого юридического лица всей суммы, полученной в результате осуществления данных операций, а также

взыскание штрафа в двукратном размере этой суммы в федеральный бюджет. Взыскание производится в судебном порядке по иску прокурора, соответствующего федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на то федеральным законом, или Банка России.

Банк России вправе предъявить в арбитражный суд иск о ликвидации юридического лица, осуществляющего без лицензии банковские операции, если получение такой лицензии является обязательным.

Граждане, незаконно осуществляющие банковские операции, несут в установленном законом порядке гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность.

Виды лицензий на осуществление банковских операций

Созданному путем учреждения **банку** могут быть выданы лицензии следующих видов.

1. Лицензия на осуществление банковских операций со средствами в рублях (без права привлечения во вклады денежных средств физических лиц).

2. Лицензия на осуществление банковских операций со средствами в рублях и иностранной валюте (без права привлечения во вклады денежных средств физических лиц).

3. Лицензия на привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов. Данная лицензия может быть выдана банку одновременно с лицензией, указанной в пункте 2.

4. Лицензия на привлечение во вклады денежных средств физических лиц в рублях.

Лицензия на привлечение во вклады денежных средств физических лиц в рублях может быть выдана банку одновременно с лицензией, указанной в пункте 1.

5. Лицензия на привлечение во вклады денежных средств физических лиц в рублях и иностранной валюте.

Лицензия на привлечение во вклады денежных средств физических лиц в рублях и иностранной валюте может быть выдана банку одновременно с лицензией, указанной в пункте 2.

6. Лицензия на осуществление банковских операций со средствами в рублях (без права привлечения во вклады денежных средств физических лиц и осуществления инкассации денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассового обслуживания физических и юридических лиц).

7. Лицензия на осуществление банковских операций со средствами в рублях и иностранной валюте (без права привлечения во вклады

денежных средств физических лиц и осуществления инкассации денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассового обслуживания физических и юридических лиц).

Созданной путем учреждения **небанковской кредитной организации** в зависимости от ее вида могут быть выданы лицензии следующих видов.

1. Лицензия на осуществление банковских операций со средствами в рублях или со средствами в рублях и иностранной валюте для расчетных небанковских кредитных организаций, содержащая все банковские операции.

2. Лицензия на осуществление банковских операций со средствами в рублях или со средствами в рублях и иностранной валюте для небанковских кредитных организаций, осуществляющих депозитно-кредитные операции.

3. Лицензия на осуществление банковских операций со средствами в рублях или со средствами в рублях и иностранной валюте для небанковских кредитных организаций, имеющих право на осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов и связанных с ними иных банковских операций.

Кредитная организация, имеющая генеральную лицензию, может с разрешения Банка России создавать на территории иностранного государства филиалы и после уведомления Банка России – представительства. Кредитная организация, имеющая генеральную лицензию, может с разрешения и в соответствии с требованиями Банка России иметь на территории иностранного государства дочерние организации.

Особенности ликвидации кредитной организации

Ликвидация кредитной организации может осуществляться **добровольно** на основании решения ее учредителей либо **принудительно** – по инициативе Банка России.

Порядок добровольной ликвидации кредитных организаций регламентируется нормами Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», Законом о банках и банковской деятельности и нормативными актами Банка России¹.

¹ Указание ЦБ РФ от 24 июня 2011 г. № 2652-У «О порядке представления и рассмотрения ходатайства кредитной организации об аннулировании лицензии на осуществление банковских операций в случае прекращения деятельности кредитной организации в порядке ликвидации на основании решения ее учредителей (участников)».

Основным документом, необходимым для осуществления государственной регистрации кредитной организации в связи с ее ликвидацией, является ликвидационный баланс.

Сведения, необходимые для государственной регистрации кредитной организации в связи с ее ликвидацией, передаются в Банк России. После принятия решения о государственной регистрации кредитной организации в связи с ее ликвидацией Банк России направляет указанные сведения и документы в налоговый орган.

Налоговый орган в течение пяти дней вносит в Единый государственный реестр юридических лиц соответствующую запись и не позднее рабочего дня, следующего за днем внесения соответствующей записи, сообщает об этом в Банк России.

Порядок принудительной ликвидации регулируется помимо названных нормативных актов также Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», а также нормами Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Принудительной ликвидации кредитной организации предшествует отзыв Банком России лицензии на осуществление банковских операций. В течение 15 рабочих дней со дня отзыва у кредитной организации лицензии Банк России обязан обратиться в арбитражный суд с требованием о ликвидации кредитной организации, за исключением случая, если ко дню отзыва указанной лицензии у кредитной организации имеются признаки несостоятельности (банкротства).

Если признаки банкротства будут выявлены ко дню отзыва лицензии или их наличие будет установлено назначенной Банком России временной администрацией по управлению кредитной организацией после дня отзыва лицензии, Банк России обращается в арбитражный суд с заявлением о признании кредитной организации несостоятельной (банкротом) в порядке, установленном Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)».

Заявление Банка России о принудительной ликвидации кредитной организации рассматривается арбитражным судом в срок, не превышающий одного месяца со дня подачи указанного заявления. Арбитражный суд принимает решение о ликвидации кредитной организации и назначении ликвидатора кредитной организации, если не будет установлено наличие признаков несостоятельности (банкротства) кредитной организации на день отзыва у нее лицензии на осуществление банковских операций.

Арбитражный суд направляет решение о ликвидации кредитной организации в Банк России и регистрирующий орган, который вносит в Единый государственный реестр юридических лиц запись о том, что кредитная организация находится в процессе ликвидации.

Банкротство кредитных организаций осуществляется по правилам конкурсного производства с особенностями, установленными Законом о банках и банковской деятельности. Кандидатура ликвидатора определяется в зависимости от того, имеет ли кредитная организация лицензию на привлечение во вклады средств физических лиц: если таковая имеется, то ликвидатором является Агентство по страхованию вкладов. В противном случае ликвидатором арбитражный суд утверждает арбитражного управляющего, соответствующего требованиям ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Принудительная ликвидация кредитной организации должна быть завершена в срок, не превышающий 12 месяцев со дня вступления в силу решения арбитражного суда о ликвидации кредитной организации. Указанный срок может быть продлен арбитражным судом по обоснованному ходатайству ликвидатора кредитной организации.

Таким образом, к кредитным организациям в связи со спецификой их деятельности, работой с привлеченными денежными средствами предъявляются повышенные требования, необходимые для обеспечения их финансовой устойчивости и устойчивости банковской системы в целом.

Необходимо отметить, что сторонами финансово-правовых отношений, возникающих в процессе осуществления банковской деятельности, являются не только вышеперечисленные субъекты. В качестве участников данных отношений выступают также органы государственной власти в процессе взаимодействия с Банком России, субъекты, обладающие особым статусом государственной корпорации (Агентство по страхованию вкладов, Внешэкономбанк), бюро кредитных историй.

Итак, рассмотрим особенности финансовых правоотношений, возникающих в процессе осуществления банковской деятельности.

Можно выделить несколько видов таких отношений:

1) между Банком России и органами государственной власти (взаимное представительство Банка России и Правительства Российской Федерации с целью выработки и реализации денежно-кредитной политики; формирование органов управления Банка России при участии Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Россий-

ской Федерации и Правительства Российской Федерации; подотчетность Государственной Думе Российской Федерации, финансовый контроль со стороны Счетной палаты Российской Федерации);

2) между Банком России и кредитными организациями в области банковского регулирования и надзора за их деятельностью;

3) между Банком России и государственными органами, обладающими специальной компетенцией в финансово-кредитной сфере (Министерством финансов Российской Федерации; Федеральным казначейством Российской Федерации; Федеральной службой по финансовому мониторингу, Федеральной налоговой службой; органами управления государственных внебюджетных фондов).

Рассмотрим подробнее особенности взаимоотношений Центрального банка РФ с кредитными организациями в финансово-правовой сфере.

2. Банк России как орган банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций

Банк России является специфическим субъектом права с особым правовым положением. Обладая целым рядом государственно-властных полномочий, он не имеет законодательно определенного статуса органа государственной власти. Конституция Российской Федерации определяет, что Центральный банк Российской Федерации не зависим в своей деятельности от других органов государственной власти. Центральный банк Российской Федерации и государство не отвечают по обязательствам друг друга, если иное не предусмотрено федеральным законом. Одновременно с этим Банк России является кредитной организацией и может осуществлять банковские операции в пределах, установленных законом. При этом, извлечение прибыли не является целью деятельности Банка России.

Банковское регулирование и надзор осуществляются Банком России в целях поддержания стабильности банковской системы Российской Федерации и защиты интересов вкладчиков и кредиторов.

Регулирующие и надзорные функции Банка России осуществляются через постоянно действующий орган – Комитет банковского надзора.

Для целей осуществления банковского регулирования и выполнения иных возложенных на него функций Банк России издает нормативные акты в форме указаний, положений и инструкций.

В сфере банковского регулирования и банковского надзора Банк России обладает следующими полномочиями:

1) регулирование порядка создания и функционирования кредитных организаций:

- принятие решения о государственной регистрации кредитной организации в связи с ее созданием, реорганизацией, ликвидацией;
- установление порядка проведения банковских операций;
- установление квалификационных требований к лицам, замещающим руководящие должности в кредитной организации;
- согласование (в установленных законом случаях) приобретения акций (долей) кредитной организации юридическими и физическими лицами;

2) лицензирование деятельности кредитных организаций (кредитная организация имеет право осуществлять банковские операции с момента получения лицензии, выданной Банком России):

- принятие решения о выдаче лицензии на осуществление банковских операций;
- принятие решения об аннулировании лицензии (в случае прекращения деятельности кредитной организации на основании решения учредителей при отсутствии признаков банкротства);
- принятие решения об отзыве лицензии при наличии оснований, предусмотренных ст. 20 Закона о банках и банковской деятельности;

3) установление обязательных нормативов:

- достаточности капитала;
- ликвидности;
- максимального размера риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков;
- максимального размера крупных кредитных рисков;
- максимального размера кредитов, банковских гарантий и поручительств, предоставленных банком своим участникам (акционерам);
- совокупной величины риска по инсайдерам банка;
- использования собственных средств (капитала) банков для приобретения акций (долей) других юридических лиц;
- максимального размера риска на связанное с банком лицо (группу связанных с банком лиц);

4) контроль и надзор за соблюдением банковского законодательства:

- проведение проверок кредитных организаций (их филиалов);
- направление кредитным организациям обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных в их деятельности нарушений банковского законодательства;

– применение предусмотренных законом мер по отношению к нарушителям.

Осуществляя надзорные функции, Банк России вправе применять определенные меры воздействия к кредитным организациям. В случаях нарушения кредитной организацией банковского законодательства, нормативных актов и предписаний Банка России, Центральный банк Российской Федерации имеет право осуществлять следующие основные меры воздействия:

1) требовать от кредитной организации устранения выявленных нарушений;

2) взыскивать штраф в размере до 0,1 % минимального размера уставного капитала либо ограничивать проведение кредитной организацией отдельных операций на срок до шести месяцев.

В случае неисполнения в установленный Банком России срок предписаний Банка России об устранении выявленных нарушений, а также в случае, если эти нарушения или совершаемые кредитной организацией банковские операции или сделки создали реальную угрозу интересам ее кредиторов (вкладчиков), Банк России вправе:

1) взыскать с кредитной организации штраф в размере до 1 % размера оплаченного уставного капитала, но не более 1 % минимального размера уставного капитала;

2) потребовать от кредитной организации:

– осуществления мероприятий по финансовому оздоровлению кредитной организации, в том числе изменения структуры ее активов;

– замены лиц, занимающих руководящие должности в кредитной организации либо ограничения размера компенсационных и (или) стимулирующих выплат указанным лицам на срок до трех лет;

– осуществления реорганизации кредитной организации;

3) ввести запрет на осуществление кредитной организацией отдельных банковских операций, предусмотренных выданной ей лицензией на осуществление банковских операций на срок до одного года, а также на открытие ею филиалов – на срок до одного года;

4) назначить временную администрацию по управлению кредитной организацией на срок до шести месяцев.

Г л а в а 12. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ И РАСЧЕТОВ

1. Правовые основы денежной системы.
2. Понятие и способы расчетов.
3. Правовые основы наличного денежного обращения.
4. Правовые основы безналичного денежного обращения и расчетов в Российской Федерации.
5. Формы безналичных расчетов.
6. Перевод электронных денежных средств.
7. Расчеты с использованием банковских карт.
8. Правовая основа национальной платежной системы.

1. Правовые основы денежной системы

Любое современное государство имеет денежную систему. В России денежная система была создана в XVI веке, когда основной денежной единицей стал рубль, состоящий из 100 копеек. Денежная система определяет порядок денежного обращения в стране. От стабильности денежной системы, устойчивости национальной валюты напрямую зависит состояние экономики страны.

Денежная система – это не просто некая совокупность денежных знаков, обращающихся на территории государства. Она включает официальную денежную единицу, порядок эмиссии и обращения денежных знаков, организацию и регулирование наличного и безналичного денежного обращения конкретного государства.

Рассмотрим по порядку элементы денежной системы. Официальной денежной единицей в Российской Федерации на основании ст. 75 Конституции Российской Федерации и ст. 27 Закона о Центральном банке Российской Федерации признается рубль, состоящий из 100 копеек.

Законом запрещается введение других денежных единиц и выпуск денежных суррогатов (т. е. несанкционированный государством выпуск финансовых инструментов, заменяющих деньги) на территории страны.

Статья 27 Закона о Центральном банке Российской Федерации использует понятия «официальная денежная единица» и «валюта Российской Федерации» в качестве синонимов. Содержание понятия «валюта Российской Федерации» раскрывается в ст. 1 Закона о валютном регулировании и валютном контроле, где под валютой Российской Федерации понимаются:

1) денежные знаки в виде банкнот и монеты Банка России, находящиеся в обращении в качестве законного средства наличного платежа на территории Российской Федерации, а также изъятые либо изымаемые из обращения, но подлежащие обмену указанные денежные знаки;

2) средства на банковских счетах и в банковских вкладах.

Следующим элементом денежной системы является порядок осуществления эмиссии денежных знаков.

Исключительным правом эмиссии, а также полномочиями по организации обращения и изъятия из обращения денежных знаков в Российской Федерации обладает Банк России. Единственным законным средством платежа на территории России признаются банкноты и монета Банка России. Эмиссия наличных денег представляет собой их выпуск в обращение. Находящиеся в обращении банкноты и монета Банка России являются его безусловными обязательствами и обеспечиваются всеми его активами.

Финансово-правовое регулирование денежного обращения ставит своей целью достижение необходимого экономике уровня денежной массы, т. е. совокупности находящихся в обращении наличных и безналичных денег.

Этому способствует выработка и реализация единой денежно-кредитной политики государства.

Ключевая роль в разработке и реализации денежно-кредитной политики в Российской Федерации принадлежит Банку России, который ежегодно, по согласованию с Президентом и Правительством, представляет в Государственную Думу основные направления денежно-кредитной политики на предстоящий год. Основная цель денежно-кредитной политики – защита и обеспечение устойчивости рубля.

В соответствии со ст. 35 Закона о Центральном банке Российской Федерации к основным инструментам и методам денежно-кредитной политики Банка России относятся:

- 1) процентные ставки по операциям Банка России;
- 2) нормативы обязательных резервов, депонируемых в Банке России (резервные требования);
- 3) операции на открытом рынке;
- 4) рефинансирование кредитных организаций;
- 5) валютные интервенции;
- 6) установление ориентиров роста денежной массы;
- 7) прямые количественные ограничения;

- 8) эмиссия облигаций от своего имени;
- 9) другие инструменты, определенные Банком России.

2. Понятие и способы расчетов

Под расчетами понимается процесс исполнения денежных обязательств. Способы расчетов могут различаться. В зависимости от требований законодательства и соглашения сторон исполнение денежных обязательств может осуществляться путем следующих действий:

- наличных расчетов;
- безналичных расчетов;
- зачета встречных требований.

Наличные и безналичные расчеты осуществляются с помощью денег. Расчеты без участия денег (наличных, безналичных либо электронных) осуществляются путем зачета встречных требований либо с использованием механизма, предусмотренного ст. 410 ГК РФ¹, либо посредством клиринга².

В соответствии с п. 3 ст. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ «О клиринге и клиринговой деятельности»³ под клирингом понимается деятельность клиринговой организации, направленная на определение подлежащих исполнению обязательств, возникших из договоров, в том числе в результате осуществления неттинга⁴ обязательств, подготовку документов, являющихся основанием прекращения и (или) исполнения таких обязательств, а также обеспечение исполнения таких обязательств.

3. Правовые основы наличного денежного обращения

Как наличное, так и безналичное денежное обращение организуется и регулируется Банком России. Доля наличного денежного обращения в общем объеме денежного оборота существенно меньше доли оборота безналичных денег.

Правовую основу денежного обращения в Российской Федерации составляют: Конституция Российской Федерации, Закон о Центральном банке Российской Федерации, Закон о банках и банковской деятельности, Закон о валютном регулировании и валютном контроле, Гражданский кодекс, а также подзаконные акты ЦБ РФ.

¹ Двусторонний зачет встречных однородных требований.

² Банковское право / отв. ред. Л. Г. Ефимова, Д. Г. Алексеева : учебник для бакалавров. М. : Проспект, 2015. С. 181.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 904.

⁴ От англ. *netting* – взаимозачет.

Законом о Центральном банке Российской Федерации на Банк России возлагаются следующие функции в области организации наличного денежного обращения:

- прогнозирование и организация производства, перевозка и хранение банкнот и монеты Банка России, создание их резервных фондов;
- установление правил хранения, перевозки и инкассации наличных денег для кредитных организаций;
- установление признаков платежеспособности банкнот и монеты Банка России, порядка уничтожения банкнот и монеты Банка России, а также замены поврежденных банкнот и монеты Банка России;
- определение порядка ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенного порядка ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства¹.

В соответствии со ст. 861 ГК РФ расчеты с участием физических лиц – граждан, не связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, могут производиться наличными деньгами без ограничения суммы или в безналичном порядке.

Расчеты между юридическими лицами, а также расчеты с участием граждан, связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, производятся в безналичном порядке. Данные субъекты могут осуществлять наличные расчеты при соблюдении законодательно установленного лимита.

В соответствии с Указанием Банка России от 7 октября 2013 г. № 3073-У «Об осуществлении наличных расчетов»² наличные расчеты в рамках одного договора могут осуществляться в размере, не превышающем 100 тыс. руб. либо сумму в иностранной валюте, эквивалентную 100 тыс. руб. по официальному курсу Банка России на дату проведения наличных расчетов.

Данное правило установлено в отношении расчетов наличными деньгами между:

- юридическими лицами;
- юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем;
- индивидуальными предпринимателями.

¹ См. : Указание Банка России от 11 марта 2014 г. № 3210-У «О порядке ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенном порядке ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства» // Вестник Банка России. – 2014. – № 46.

² Вестник Банка России. – 2014. – № 45.

4. Правовые основы безналичного денежного обращения и расчетов в Российской Федерации

Правовую основу безналичных расчетов в Российской Федерации составляют нормы гражданского законодательства (ГК РФ), а также нормы финансового законодательства (Закон о Центральном банке Российской Федерации, Закон о национальной платежной системе, нормативные акты Банка России).

В соответствии со ст. 82.3 Закона о Центральном банке Российской Федерации Банк России устанавливает правила, формы и стандарты безналичных расчетов.

Безналичные расчеты предполагают перевод денежных средств по банковским счетам и без открытия банковских счетов. Перевод денежных средств может осуществляться различными способами, имеющимися формой безналичных расчетов.

Формы безналичных расчетов установлены ст. 862 ГК РФ и Положением о правилах осуществления перевода денежных средств, утвержденным Банком России 19 июня 2012 г. № 383-П¹.

К ним относятся:

- расчеты платежными поручениями;
- расчеты по аккредитиву;
- расчеты инкассовыми поручениями;
- расчеты чеками;
- расчеты в форме перевода денежных средств по требованию получателя средств (прямое дебетование);
- расчеты в форме перевода электронных денежных средств.

Перевод денежных средств в рамках безналичных расчетов по банковским счетам осуществляется путем следующих действий:

- списания денежных средств с банковских счетов плательщиков и зачисления денежных средств на банковские счета получателей средств;
- списания денежных средств с банковских счетов плательщиков и выдачи наличных денежных средств получателям средств – физическим лицам;
- списания денежных средств с банковских счетов плательщиков и увеличения остатка электронных денежных средств получателей средств.

¹ Вестник Банка России. – 2012. – № 34.

Кредитные организации осуществляют перевод денежных средств без открытия банковских счетов, в том числе с использованием электронных средств платежа, посредством:

- приема наличных денежных средств, распоряжения плательщика – физического лица и зачисления денежных средств на банковский счет получателя средств;
- приема наличных денежных средств, распоряжения плательщика – физического лица и выдачи наличных денежных средств получателю средств – физическому лицу;
- приема наличных денежных средств, распоряжения плательщика – физического лица и увеличения остатка электронных денежных средств получателя средств;
- уменьшения остатка электронных денежных средств плательщика и зачисления денежных средств на банковский счет получателя средств;
- уменьшения остатка электронных денежных средств плательщика и выдачи наличных денежных средств получателю средств – физическому лицу;
- уменьшения остатка электронных денежных средств плательщика и увеличения остатка электронных денежных средств получателя средств.

В зависимости от формы безналичных расчетов оформляются соответствующие расчетные документы (платежное поручение, инкассовое поручение, платежное требование, платежный ордер).

5. Формы безналичных расчетов

5.1. Расчеты платежными поручениями

Большинство безналичных расчетов между участниками хозяйственного оборота осуществляются при помощи платежных поручений. В соответствии со ст. 863 ГК РФ платежное поручение как форма безналичных расчетов представляет собой обязательство банка по распоряжению плательщика перевести с его счета определенную денежную сумму на счет, указанный плательщиком.

При этом платежные поручения могут использоваться и при переводе денежных средств без открытия банковского счета плательщика – физического лица получателю средств, указанному в распоряжении плательщика, а также для перевода денежных средств со счета по вкладу (депозиту) с учетом требований, установленных законодательством¹.

¹ См.: п.п. 5.1, 5.2 Положения № 383-П.

Платежное поручение составляется, принимается к исполнению и исполняется в электронном виде, на бумажном носителе.

Кредитная организация обязана исполнить платежное поручение в срок, установленный законодательством, либо в срок, предусмотренный договором банковского обслуживания. Например, платежные поручения на перечисление денежных средств налогоплательщиком в бюджетную систему Российской Федерации в соответствии с п. 2 ст. 60 НК РФ исполняются банком в течение одного операционного дня.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение платежного поручения банк несет ответственность по основаниям и в размерах, предусмотренных ГК РФ. Так, согласно п. 3 ст. 866 ГК РФ, если нарушение правил проведения расчетных операций повлекло удержание денежных средств плательщика, банк обязан возместить клиенту понесенные убытки вместе с процентами за пользование чужими денежными средствами, исчисленными в соответствии со ст. 395 ГК РФ.

5.2. Расчеты по инкассо

Расчеты по инкассо осуществляются в соответствии с ГК РФ, Положением № 383-П, на основании *инкассовых поручений и платежных требований*.

Инкассовые поручения применяются при расчетах по инкассо в случаях, предусмотренных договором, и расчетах по распоряжениям взыскателей средств. Получателем средств может являться банк, в том числе банк плательщика.

Инкассовое поручение составляется, предъявляется, принимается к исполнению и исполняется в электронном виде, на бумажном носителе.

Применение инкассовых поручений при расчетах по инкассо осуществляется при наличии в договоре банковского счета между плательщиком и банком плательщика условия о списании денежных средств с банковского счета плательщика и представлении плательщиком в банк плательщика сведений о получателе средств, имеющем право предъявлять инкассовые поручения к банковскому счету плательщика, об обязательстве плательщика и основном договоре, в том числе в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Платежное требование применяется в случае осуществления безналичных расчетов в форме перевода денежных средств по требованию получателя средств (прямого дебетования)¹.

¹ См.: п. 9.2. Положения № 383-П.

Платежное требование составляется, предъявляется, принимается к исполнению и исполняется в электронном виде, на бумажном носителе.

Платежное требование может быть предъявлено в банк плательщика через банк получателя средств.

Помимо платежных поручений, платежных требований и инкассовых поручений в практике хозяйственного оборота используются также расчеты по аккредитиву, расчеты чеками и расчеты в форме перевода электронных денежных средств.

5.3. Расчеты по аккредитиву

Порядок расчетов с использованием аккредитивов регулируется параграфом 3 гл. 46 ГК РФ, а также гл. 6 Положения № 383-П. Аккредитив представляет собой условное обязательство. Расчеты по аккредитиву применяются в основном в торговой деятельности.

В соответствии со ст. 867 ГК РФ в расчетах по аккредитиву участвуют: плательщик, банк-эмитент, исполняющий банк (если банк-эмитент самостоятельно исполняет обязательства плательщика, то банк-эмитент и исполняющий банк совпадают в одном лице), получатель денежных средств.

Открытие аккредитива осуществляется банком-эмитентом на основании заявления плательщика об открытии аккредитива.

Заявление об открытии аккредитива составляется плательщиком в порядке, установленном банком.

При этом аккредитив является независимым по отношению к основному договору с банком и оформляется отдельно.

В соответствии со ст. 867 ГК РФ аккредитив может быть покрытым (депонированным) и непокрытым (гарантированным), исходя из способа обеспечения исполнения обязательств по аккредитиву.

В случае открытия покрытого (депонированного) аккредитива банк-эмитент перечисляет за счет средств плательщика или предоставленного ему кредита сумму аккредитива (покрытие) в распоряжение исполняющего банка на весь срок действия аккредитива.

В случае открытия непокрытого (гарантированного) аккредитива все операции производятся исполняющим банком с ведущегося у него счета банка-эмитента. При исполнении непокрытого (гарантированного) аккредитива исполняющий банк вправе не осуществлять исполнение аккредитива до поступления денежных средств от банка-эмитента, за исключением случая подтверждения аккредитива подтверждающим банком¹.

¹ См.: п. 6.21 Положения № 383-П.

По способу совершения платежа аккредитив может являться отзывным (при этом такой аккредитив может быть изменен или отменен без предварительного уведомления получателя средств), а также безотзывным. В последнем случае изменение условий аккредитива или его отмена невозможны без согласия получателя средств. Отметим, что аккредитив является отзывным, если в его тексте прямо не установлено иное.

Аккредитив составляется на определенный срок. При этом исполнение платежа по аккредитиву возможно только при условии представления получателем денежных средств необходимых документов.

Получатель средств должен представить в исполняющий банк (банк-эмитент), документы, предусмотренные условиями аккредитива, в течение срока действия аккредитива и в пределах предусмотренного условиями аккредитива срока для представления документов.

Банк (исполняющий банк, банк-эмитент) проводит проверку соответствия по внешним признакам представленных документов и их реквизитов требованиям, предусмотренным условиями аккредитива, а также отсутствия противоречий между документами. Срок проверки документов не должен превышать пяти рабочих дней, следующих за днем получения документов.

При отсутствии претензий исполняющий банк осуществляет платеж по аккредитиву. В случае установления несоответствия представленных документов по внешним признакам условиям аккредитива исполняющий банк вправе отказать в исполнении аккредитива, уведомив об этом получателя средств и банк-эмитент, указав причину отказа.

Ответственность перед плательщиком по аккредитиву несет банк-эмитент, а перед банком-эмитентом – исполняющий банк.

Однако п. 3 ст. 872 ГК РФ предусматривает возможность возложения ответственности на исполняющий банк в случае произведения неправильной выплаты по аккредитиву вследствие нарушения его условий.

Непосредственное исполнение аккредитива осуществляется посредством перевода денежных средств платежным поручением исполняющего банка на банковский счет получателя средств или посредством зачисления соответствующей суммы на банковский счет получателя средств в исполняющем банке.

Основанием для закрытия аккредитива в исполнительном банке является:

- истечение срока его действия;

- отказ получателя денежных средств от использования аккредитива до истечения срока действия расчетного документа, если это допускается условиями аккредитива;
- отзыв аккредитива (полный или частичный) по требованию плательщика, если такой отзыв возможен по условиям аккредитива.

5.4. Расчеты чеками

При расчетах чеками необходимо учитывать, что речь идет о чеке как о ценной бумаге, которая выполняет роль средства платежа. Чеки используются для снятия наличных денежных средств с расчетного счета, а также для осуществления безналичных расчетов между хозяйствующими субъектами.

Осуществление безналичных расчетов с использованием чеков регулируется гл. 46 Гражданского кодекса Российской Федерации; Положением № 383-П; Положением о чеках, утвержденным Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 6 ноября 1929 г. (далее – Положение о чеках)¹, которое применяется в части, не противоречащей ст.ст. 877 – 885 ГК РФ.

Следует заметить, что в настоящее время расчеты при использовании чека встречаются довольно редко, поскольку большая часть расчетов производится платежными поручениями или же по инкассо. Сфера применения чеков в коммерческом обороте ограничивается снятием наличных денежных средств.

В соответствии со ст. 877 ГК РФ чек представляет собой ценную бумагу, которая содержит ничем не обусловленное распоряжение чекодателя банку произвести платеж указанной в нем суммы чекодержателю.

Таким образом, в операциях расчетов чеками участвуют три субъекта. Прежде всего, это непосредственно сам плательщик (чекодатель). Он выписывает чек своему кредитору (чекодержателю), а также направляет распоряжение в банк произвести платеж лицу, предъявившему чек в установленный законодательством срок.

Чек должен содержать обязательные реквизиты, перечень которых закреплен в ст. 878 ГК РФ. Отсутствие хотя бы одного обязательного реквизита лишает его силы чека.

Форма чека и порядок его заполнения определяются законом и установленными в соответствии с ним банковскими правилами.

¹ Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 6 ноября 1929 г. (ред. от 25 октября 1986 г.) «Об утверждении Положения о чеках». Свод законов СССР. Т. 5. С. 553.

На основании п. 2 ст. 879 ГК РФ срок предъявления чека к оплате определяется законом. В соответствии с Положением о чеках, чек действителен к предъявлению в течение 10 дней со дня его выдачи (день выдачи в расчет не берется).

Выдача чека не влечет прекращения денежного обязательства, в обеспечение исполнения которого он был дан.

В соответствии со ст. 879 ГК РФ чек должен быть оплачен за счет средств чекодателя, находящихся на счете плательщика в обслуживающем его банке.

Для осуществления расчетных чековых операций организации выдается чековая книжка. При помощи чеков может происходить не только снятие наличных денежных средств, но и осуществление расчетов в безналичной форме.

В соответствии с Положением о чеках чеки могут быть ордерные и именные. Передача ордерного чека осуществляется на основании передаточной надписи (индоссамента). Различают именную передаточную надпись (содержит обозначение лица, которому передан чек, и подпись передающего лица) и бланковую надпись (только подпись передающего лица).

В соответствии с п. 2 ст. 880 ГК РФ именной чек не подлежит передаче.

6. Перевод электронных денежных средств

До недавнего времени обращение электронных денежных средств нормативно не было урегулировано, однако теперь этот пробел в законодательстве устранен.

В настоящее время основным правовым актом, регулирующим использование электронных денежных средств, является Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (далее – Закон № 161-ФЗ).

Электронными денежными средствами признаются денежные средства, которые предварительно предоставлены одним лицом другому лицу, учитывающему информацию о размере предоставленных денежных средств без открытия банковского счета (обязанному лицу), для исполнения денежных обязательств перед третьими лицами. При этом в отношении денежных обязательств лицо, предоставившее денежные средства, может передавать распоряжения обязанному лицу исключительно с использованием электронных средств платежа. Отметим, что электронным средством платежа является средство или способ, позволяющие клиенту оператора по переводу денежных средств составлять,

удостоверять и передавать распоряжения в целях осуществления перевода денежных средств в рамках применяемых форм безналичных расчетов с использованием информационно-коммуникационных технологий, электронных носителей информации (платежных карт).

Не являются электронными денежными средствами денежные средства, полученные организациями, осуществляющими профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг, клиринговую деятельность и (или) деятельность по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами и осуществляющими учет информации о размере предоставленных денежных средств без открытия банковского счета в соответствии с законодательством, регулирующим деятельность указанных организаций.

Перевод электронных денежных средств осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»¹ (далее – Закон № 161-ФЗ) и договорами с учетом требований Положения № 383-П.

Порядок перевода электронных денежных средств закреплен ст. 7 Закона № 161-ФЗ.

При осуществлении безналичных расчетов в форме перевода электронных денежных средств клиент предоставляет денежные средства оператору электронных денежных средств на основании заключенного с ним договора.

Под клиентом в данном случае понимается:

– физическое лицо, предоставляющее денежные средства оператору электронных денежных средств с использованием или без использования своего банковского счета.

Физическое лицо может предоставлять денежные средства оператору электронных денежных средств с использованием банковского счета или без использования банковского счета, а также за счет денежных средств, предоставляемых третьими лицами оператору электронных денежных средств в пользу такого клиента – физического лица, если договором между оператором электронных денежных средств и клиентом – физическим лицом предусмотрена такая возможность;

– юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, предоставляющие денежные средства оператору электронных денежных средств только с использованием своего банковского счета.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 27, ст. 3872.

Оператором электронных денежных средств является кредитная организация, в том числе небанковская кредитная организация, имеющая право на осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов и связанных с ними иных банковских операций.

Денежные средства, предоставленные клиентом, учитываются оператором электронных денежных средств (далее – оператор) путем формирования записи, отражающей размер обязательств оператора перед клиентом в сумме предоставленных им денежных средств.

При этом оператор не вправе предоставлять клиенту денежные средства для увеличения остатка электронных денежных средств клиента на основании договора потребительского кредита (займа), а также осуществлять начисление процентов на остаток электронных денежных средств.

Перевод электронных денежных средств запрещен между двумя юридическими лицами или юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем. Одной из сторон перевода в обязательном порядке должно быть физическое лицо.

Перевод электронных денежных средств осуществляется либо путем одновременного принятия оператором распоряжения клиента, уменьшения им остатка электронных денег плательщика и увеличения им остатка электронных денег получателя средств на сумму перевода электронных денежных средств, либо в срок не более трех рабочих дней после принятия оператором распоряжения клиента, если более короткий срок не предусмотрен договором, заключенным оператором с клиентом, или правилами платежной системы.

Оператор осуществляет на постоянной основе учет информации об остатках и осуществленных переводах электронных денег.

Остаток (его часть) электронных денежных средств клиента – юридического лица или индивидуального предпринимателя может быть по его распоряжению зачислен либо переведен только на его банковский счет.

Клиент – юридическое лицо или индивидуальный предприниматель – обязан иметь банковский счет, открытый у оператора для перевода остатка (его части) электронных денег, либо предоставить ему информацию о банковском счете этого юридического лица или индивидуального предпринимателя, открытом в иной кредитной организации, на который может осуществляться перевод остатка (его части) этих средств.

На перевод электронных денег в иностранной валюте распространяются требования Федерального закона от 10 декабря 2003 г.

№ 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» (далее – Закон № 173-ФЗ), актов органов валютного регулирования и актов органов валютного контроля. Перевод электронных денежных средств в иностранной валюте может осуществляться следующим образом:

- между резидентами;
- между резидентами и нерезидентами;
- между нерезидентами.

Требования Закона № 173-ФЗ, актов органов валютного регулирования и актов органов валютного контроля распространяются и на переводы электронных денежных средств в валюте Российской Федерации между резидентами и нерезидентами, а также между нерезидентами.

Перевод электронных денежных средств осуществляется с проведением либо без проведения идентификации клиента в соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»¹ (далее – Закон № 115-ФЗ).

В случае проведения оператором электронных денежных средств идентификации клиента – физического лица – использование электронного средства платежа осуществляется клиентом – физическим лицом при условии, что остаток электронных денежных средств в любой момент не превышает 600 тыс. руб. либо сумму в иностранной валюте, эквивалентную 600 тыс. руб. по официальному курсу Банка России. Указанное электронное средство платежа является персонифицированным.

Если же идентификация клиента – физического лица не проводилась, использование электронного средства платежа осуществляется клиентом – физическим лицом при условии, что остаток электронных денежных средств в любой момент не превышает 15 тыс. руб., за исключением случая, когда применяется упрощенная идентификация. Указанное электронное средство платежа является неперсонифицированным. При этом общая сумма переводимых электронных денежных средств с использованием одного неперсонифицированного электронного средства платежа не может превышать 40 тыс. руб. в течение календарного месяца.

В случае проведения оператором электронных денежных средств упрощенной идентификации клиента – физического лица – использование неперсонифицированного электронного средства платежа мо-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 33 (часть I), ст. 3418.

жет осуществляться клиентом – физическим лицом – для перевода электронных денежных средств в пользу юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при условии, что остаток электронных денежных средств в любой момент не превышает 60 тыс. руб., а общая сумма переводимых электронных денежных средств с использованием такого неперсонифицированного электронного средства платежа не превышает 200 тыс. руб. в течение календарного месяца.

Юридическое лицо или индивидуальный предприниматель вправе использовать электронное средство платежа при условии идентификации оператором электронных денежных средств. Такое электронное средство платежа является корпоративным. Его использование возможно при условии, что остаток электронных денежных средств не превышает 600 тыс. руб. либо эквивалентную сумму в иностранной валюте по официальному курсу Банка России на конец рабочего дня оператора электронных денежных средств.

Следует отметить, что переводы электронных денежных средств с использованием персонифицированных электронных средств платежа, корпоративных электронных средств платежа могут быть приостановлены в порядке и в случаях, аналогичных порядку и случаям приостановления операций по банковскому счету, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации. Кроме того, на остаток электронных денежных средств на персонифицированных и корпоративных электронных средствах платежа может быть обращено взыскание в соответствии с российским законодательством.

7. Расчеты с использованием банковских карт

Общие положения, касающиеся выпуска банковских карт, изложены в Положении об эмиссии банковских карт и об операциях, совершаемых с использованием платежных карт, утвержденном Центральным банком Российской Федерации от 24 декабря 2004 г. № 266-П (далее Положение № 266-П).

Банковская карта является электронным средством платежа. Она используется для совершения операций ее держателем (физическим лицом, в том числе уполномоченным юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем) в пределах расходного лимита.

Различают три вида банковских (платежных) карт: расчетные (дебетовые), кредитные и предоплаченные.

При этом по расчетной (дебетовой) карте могут осуществляться расчеты за счет собственных средств клиента, находящихся на его счете в банке, и (или) за счет кредита, предоставленного кредитной

организацией-эмитентом клиенту при недостаточности или отсутствии на банковском счете денежных средств (овердрафт). Другими словами, расчетная (дебетовая) карта предоставляет своему держателю право осуществлять расходы за счет средств, находящихся на его банковском счете, а в случае недостаточности таких средств – за счет овердрафтного кредита банка.

Кредитная карта предусматривает расчеты держателя карты за счет предоставляемого банком-эмитентом кредита. При этом кредитная карта может выпускаться как при наличии банковского счета клиента, так и без его наличия (п. 1.8 Положения № 266-П). В данном случае отношения между банком и клиентом регулируются кредитным договором, в котором прописываются условия предоставления кредитных ресурсов, а также порядок расчетов по ним.

По предоплаченной карте осуществляется перевод электронных денежных средств, возврат остатка электронных денежных средств в пределах суммы предварительно предоставленных держателем денежных средств кредитной организации-эмитенту в соответствии с требованиями Федерального закона от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе».

Корпоративные банковские карты предназначены для сотрудников организации. Как правило, они используются для расчетов в командировках как по территории нашей страны, так и за ее пределами. В данном случае порядок эмиссии банковских карт допускает возможность прикрепления нескольких банковских карт к одному банковскому счету клиента, также возможность выпуска одной банковской карты, закрепленной за несколькими счетами клиента.

8. Правовая основа национальной платежной системы

Заключая с клиентом договор банковского счета или иной договор об организации безналичных расчетов, банк, прежде всего, обязуется обеспечить клиенту бесперебойность функционирования своей платежной системы, а также возможность совершать безналичные расчеты в тех формах, которые согласовали стороны¹. То есть они должны обеспечить организационную и техническую возможности осуществления безналичных расчетов.

Под национальной платежной системой следует понимать совокупность всех платежных систем, функционирующих на территории Российской Федерации. При этом в рамках каждой отдельной пла-

¹ Банковское право / отв. ред. Л. Г. Ефимова, Д. Г. Алексеева : учебник для бакалавров. М. : Проспект, 2015. С. 185.

тежной системы функционируют участники платежной системы, осуществляющие переводы денежных средств по единым правилам, разработанным операторами платежной системы.

Правовое регулирование деятельности платежных систем осуществляется Федеральным законом от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе», нормативными актами Банка России, правилами платежных систем, договорами об организации платежных систем.

Правила платежной системы Банка России определяются Положением о платежной системе Банка России от 6 июля 2017 г. № 595-П (далее – Положение № 595-П)¹ (вступает в силу со 2 июля 2018 г.).

Данное Положение разработано в целях обеспечения функционирования платежной системы Банка России. Определены критерии участия, приостановления и прекращения участия в платежной системе Банка России, порядок взаимодействия между Банком России и участниками платежной системы, порядок осуществления перевода денежных средств в платежной системе Банка России и применяемые формы безналичных расчетов, порядок осуществления платежного клиринга и расчета, регламент функционирования платежной системы Банка России, порядок взаимодействия платежной системы Банка России с другими платежными системами.

К особенностям функционирования платежной системы Банка России следует отнести то, что основными клиентами Банка России являются кредитные организации. Банк России осуществляет перевод денежных средств через свои структурные подразделения. Банк России осуществляет перевод денежных средств участников платежной системы с использованием сервиса срочного перевода и сервиса несрочного перевода.

Перевод денежных средств осуществляется: 1) через систему перспективных платежных сервисов (система ППС), предоставляющую сервис срочного и несрочного перевода; 2) через систему банковских электронных срочных платежей (БЭСП) в режиме реального времени (сервис срочного перевода) и 3) через системы внутрирегиональных электронных расчетов (ВЭР) и межрегиональных электронных расчетов (МЭР), а также с применением почтовой и телеграфной технологии.

Перевод денежных средств осуществляется в валюте Российской Федерации в соответствии с Положением № 383-П, с учетом особенностей, установленных Положением № 595-П.

¹ Вестник Банка России. – 2017. – № 90–91.

Г л а в а 13. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЯ

1. Правовые основы валютного регулирования в Российской Федерации.
2. Валютное правоотношение: понятие, структура и виды.
3. Валютный контроль.
4. Ответственность за нарушение валютного законодательства.

1. Правовые основы валютного регулирования в Российской Федерации

В соответствии с п. «ж» ст. 71 Конституции Российской Федерации валютное регулирование отнесено к исключительной компетенции Российской Федерации. Именно Российская Федерация вправе устанавливать задачи, функции, объекты валютного регулирования, а также определять органы валютного регулирования и валютного контроля.

Валютное регулирование выражается в деятельности государства по регламентированию порядка совершения валютных операций и международных расчетов.

Основными задачами валютного регулирования выступают защита национальной валюты, управление обращением валюты, контроль за валютными операциями, воздействие на валютный курс, установление правил осуществления валютных операций.

В научной литературе валютное право рассматривается как отрасль российского права¹, комплексная отрасль права², отрасль российского законодательства³, подотрасль финансового права⁴, институт финансового права⁵. Наиболее обоснованной представляется точка зрения профессора Ю. А. Крохиной: «валютное право – комплексная отрасль российского законодательства, нормы которой регули-

¹ Дорофеев Б. Ю. Валютное право России : учебник для вузов / Б. Ю. Дорофеев, Н. Н. Земцов, В. А. Пушин. М. : Норма, 2005. С. 29–30.

²См. : Валютное право : учебное пособие / Д. Г. Алексеева, С. В. Пыхтин, Н. В. Сапожников, Я. М. Фальковская. М. : Норма, 2007. С. 15.

³ Ерпылева Н. Ю. Актуальные проблемы теории и практики российского валютного права // Адвокат. – 2002. – № 9.

⁴ Косаренко Н. Н. Валютное право: курс лекций : учебное пособие / Н. Н. Косаренко. 4-е изд., стереотип. М. : Флинта: МПСИ, 2011. С. 25; Тосунян Г. А. Валютное право Российской Федерации / Г. А. Тосунян, А. В. Емелин. М. : Дело, 2004. С. 41.

⁵ Вострикова Л. Г. Валютное право : учебное пособие для вузов. – М. : ЗАО Юстицинформ, 2006. С. 16.

руют общественные отношения, складывающиеся относительно валюты и валютных ценностей, осуществления валютных операций, валютного контроля и привлечения к ответственности за нарушения валютного законодательства»¹.

Предмет валютного права представляет собой совокупность общественных отношений, возникающих в процессе валютной деятельности государства и осуществления валютных операций. Методы валютного права подразделяются на общие (преобладает императивный метод, представляющий собой способ властных предписаний, сочетающий в себе нормы-запреты и обязывающие нормы) и специальные (репатриация валютной выручки, установление валютных ограничений, валютного курса).

Правовые основы организации и осуществления валютного регулирования закреплены в ФЗ от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» (далее – Закон о валютном регулировании). Кроме того, валютные правоотношения регламентируются многочисленными законами и подзаконными НПА. В пределах своей компетенции валютное регулирование осуществляют органы валютного регулирования, которыми являются Правительство Российской Федерации и Центральный Банк Российской Федерации. Закон разграничивает компетенцию различных органов в сфере валютного регулирования. К основным полномочиям Банка России и Правительства Российской Федерации в сфере валютного регулирования отнесено издание актов, обязательных для резидентов и нерезидентов². Кроме того, Банк России имеет право устанавливать единые формы учета и отчетности по валютным операциям, порядок и сроки их представления, готовит и публикует статистическую информацию по валютным операциям.

¹ См.: Валютное право : учебник для академического бакалавриата / Ю. А. Крохина (и др.); под ред. Ю. А. Крохиной. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2017. С. 26.

² Например, постановление Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2006 г. № 560 «Об утверждении Правил по обеспечению взаимодействия не являющихся уполномоченными банками профессиональных участников рынка ценных бумаг, таможенных и налоговых органов как агентов валютного контроля с Центральным банком Российской Федерации»; Инструкция Банка России от 4 июня 2012 г. № 138-И «О порядке представления резидентами и нерезидентами уполномоченным банкам документов и информации, связанных с проведением валютных операций, порядка оформления паспортов сделок, а также порядка учета уполномоченными банками валютных операций и контроля за их проведением».

Валютное регулирование осуществляется в соответствии с Законом о валютном регулировании по следующим основным направлениям:

1. Валютные операции между резидентами и нерезидентами (ст. 6). В данном случае валютные ограничения вводятся в целях предотвращения существенного сокращения золотовалютных резервов, резких колебаний курса валюты Российской Федерации, а также для поддержания устойчивости платежного баланса Российской Федерации.
2. Валютные операции между резидентами (ст. 9).
3. Валютные операции между нерезидентами (ст. 10).
4. Организация функционирования внутреннего валютного рынка (ст. 11). Основное регулирующее воздействие направлено на отношения по купле-продаже иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте.
5. Регулирование порядка открытия резидентами счетов в банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (ст. 12).
6. Регулирование порядка открытия и ведения счетов (вкладов) нерезидентами на территории Российской Федерации (ст. 13).
7. Регламентирование ввоза в Российской Федерации и вывоза из нее валютных ценностей, российской валюты и внутренних ценных бумаг (ст. 15).

Основными принципами валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации являются:

- 1) приоритет экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования;
- 2) исключение неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов;
- 3) единство внешней и внутренней валютной политики Российской Федерации;
- 4) единство системы валютного регулирования и валютного контроля;
- 5) обеспечение государством защиты прав и экономических интересов резидентов и нерезидентов при осуществлении валютных операций.

Принципы валютного регулирования и валютного контроля, закрепленные в ст. 3 Закона о валютном регулировании, свидетельствуют о стремлении законодателя использовать валютное регулирование и валютный контроль как составные элементы системы регулирования национальной экономики.

2. Валютные правоотношения: понятие, структура и виды

Валютные отношения представляют собой совокупность экономических и финансовых отношений, складывающихся в национальной и

мировой экономике при функционировании валюты и валютных ценностей¹.

Валютные отношения, имея собственный круг субъектов и строго определенный перечень объектов, функционируют достаточно самостоятельно. Вместе с тем, они оказывают существенное влияние на характер и эффективность международных экономических отношений через валютный курс, платежный баланс стран, режим кредитования и международных расчетов.

Валютные правоотношения – это общественные отношения, складывающиеся по поводу валюты и валютных ценностей, осуществления валютных операций, валютного регулирования, валютного контроля и привлечения к ответственности за нарушения валютного законодательства.

Валютное правоотношение имеет свою структуру, под которой понимаются внутреннее строение и взаимосвязь элементов такого правоотношения. В структуре валютного правоотношения выделяются в качестве его элементов объект, субъект и содержание (субъективное право и юридическая обязанность субъектов правоотношения).

Валютные правоотношения можно классифицировать на виды по различным основаниям.

В зависимости от вида объектов выделяются правоотношения по поводу:

- иностранной валюты;
- внешних ценных бумаг;
- внутренних ценных бумаг Российской Федерации.

В зависимости от субъекта – правоотношения, возникающие между:

- резидентами;
- резидентами и нерезидентами;
- нерезидентами;
- органами или агентами валютного контроля и резидентами или нерезидентами;
- органами или агентами валютного регулирования и резидентами или нерезидентами.

В зависимости от сферы валютно-правового регулирования выделяются валютные правоотношения в сфере:

¹ См.: Валютное право : учебник для магистров / Ю. А. Крохина и др.; под ред. проф. Ю. А. Крохиной. 3-изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2012. С. 91.

- валютного обращения;
- валютного регулирования;
- валютного контроля;
- привлечения к ответственности за нарушения валютного законодательства.

Валютные правоотношения в сфере валютного обращения предполагают реализацию субъектами прав по осуществлению валютных сделок и валютных операций. Каждый из субъектов обладает собственным интересом в валютной сфере и самостоятельностью при вступлении в валютное правоотношение.

Валютные правоотношения в сфере валютного регулирования охватывают деятельность уполномоченных органов по установлению порядка совершения валютных операций резидентами и нерезидентами. Реализуется компетенция органов валютного регулирования – Центрального Банка Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по изданию нормативных правовых актов по вопросам валютного регулирования и установлению валютных ограничений.

Содержание валютных правоотношений в сфере валютного контроля составляет деятельность специально уполномоченных субъектов по проверке соблюдения валютного законодательства и актов органов валютного регулирования участниками валютных правоотношений.

Валютные правоотношения по привлечению к ответственности за нарушения валютного законодательства складываются между уполномоченными органами государства и иными субъектами валютного права относительно квалификации валютного правонарушения и применения к виновным юридических санкций.

Конкретные составы валютных правонарушений и преступлений установлены КоАП РФ и УК РФ.

В зависимости от роли в механизме правового регулирования выделяются материальные и процессуальные валютные правоотношения.

Материальные валютные правоотношения показывают реализацию материальных норм валютного права. Эти правоотношения выражают правовой статус субъектов, участвующих в валютных отношениях, а также содержательную сторону валютной деятельности, т. е. состав валюты и валютных ценностей, юридические факты, правовой статус субъектов валютного права, принципы валютного регулирования и валютного контроля, объем репатриации

валютной выручки и т. д. Материальные валютные правоотношения имеют денежное содержание.

Процессуальные валютные правоотношения производны от материальных, возникают на основе процессуальных норм валютного права и опосредуют различного рода процедуры в валютной сфере. Такие правоотношения возникают в процессе осуществления валютного контроля, привлечения к ответственности за нарушения валютного законодательства и др.

В зависимости от способов реализации прав валютные правоотношения подразделяются на регулятивные и охранительные.

Регулятивные валютные правоотношения основаны на правомерных действиях субъектов валютного права, составляют основу соблюдения валютного законодательства и наиболее часто используются при осуществлении валютных операций, установлении государством валютных ограничений, а также статуса субъектов валютного права. С помощью этого вида валютных правоотношений обеспечиваются меры валютного регулирования.

Охранительные валютные правоотношения возникают вследствие совершения нарушения валютного законодательства и означают правовую связь между государством в лице компетентного органа или агента валютного контроля и правонарушителем в процессе выявления факта валютного правонарушения, а также применения к нарушителю юридических санкций. Охранительные валютные правоотношения гарантированы государством и обеспечиваются мерами государственного принуждения.

Объекты валютных правоотношений

Объектами материальных валютных правоотношений выступают валюта, ценные бумаги и валютные ценности (ст. 1 ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»).

Валюта как объект валютных правоотношений подразделяется на два вида:

- 1) валюта Российской Федерации;
- 2) иностранная валюта.

К валюте РФ относятся:

- а) денежные знаки в виде банкнот и монеты Банка России, находящиеся в обращении в качестве законного средства наличного платежа на территории Российской Федерации, а также изымаемые либо изъятые из обращения, но подлежащие обмену указанные денежные знаки;
- б) средства на банковских счетах и в банковских вкладах.

В соответствии со ст. 75 Конституции Российской Федерации на территории Российской Федерации единственным законным и обязательным к приему платежным средством является рубль, состоящий из 100 копеек.

К иностранной валюте относятся:

а) денежные знаки в виде банкнот, казначейских билетов, монеты, находящиеся в обращении и являющиеся законным средством наличного платежа на территории соответствующего иностранного государства (группы иностранных государств), а также изымаемые либо изъятые из обращения, но подлежащие обмену указанные денежные знаки;

б) средства на банковских счетах и в банковских вкладах в денежных единицах иностранных государств и международных денежных или расчетных единицах.

В науке понятие «валюта» всегда вызывало дискуссии. Ученые (как юристы, так и экономисты) до сих пор не пришли к единому мнению относительно того, что следует называть «валютой» и как отграничить данное понятие от понятия «деньги».

Термин «валюта» (итал. *valuta* – стоимость) означает денежную единицу какого-либо государства (национальная валюта) или иностранного государства (иностранная валюта)¹.

В словаре русского языка С. И. Ожегова под валютой понимается:

1) денежная система определенной страны, а также (собирательное) денежные единицы этой системы;

2) иностранные деньги².

Б. Ю. Дорофеев, Н. И. Земцов, В. А. Пушин считают, что понятия «деньги» и «валюта» являются равнозначными. Отмечают, что зачастую в обиходе понятие «деньги» используется для обозначения платежных средств внутри государства, а понятие «валюта» – для обозначения денег за его пределами³.

Е. В. Покачалова рассматривает валюту как денежную единицу страны, денежные знаки иностранных государств, другие платежные и кредитные документы, выраженные в иностранных единицах и применяемые в международных расчетах⁴.

¹ См.: Российская банковская энциклопедия / под ред. И. О. Лаврушина. М. : ЭТА, 1995. С. 87.

² Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1973. С. 64.

³ Дорофеев Б. Ю. Валютное право России : учебник для вузов. М., 2005. С. 1.

⁴ Покачалова Е. В. Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля // Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 2002. С. 709.

Л. Н. Красавина ограничивается одним определением валюты как денег, которые используются в международных экономических отношениях¹.

В Статьях Соглашения Международного валютного фонда термин «валюта» трактуется в функциональном смысле и служит для обозначения установленной законом единицы счета в денежной системе какого-либо государства, созданной для регулирования валютно-финансовой сферы на его территории.

Статья 140 ГК РФ рассматривает категории «деньги» и «валюта» как идентичные по своей правовой природе понятия. Вместе с тем, это понятия не равнозначные, так как валютой становятся только те деньги, которые признаны мировым сообществом в качестве всеобщих эквивалентов.

При употреблении понятия денег вопрос об их «национальности» не возникает, но в международных финансово-валютных отношениях национальная принадлежность валюты (денег) играет первостепенную роль.

Признание мировым сообществом денег в качестве всеобщих эквивалентов превращает деньги в валюту. Следовательно, национальные деньги могут как выступать, так и не выступать в качестве валюты на внешних рынках. Статус валюты придает деньгам дополнительную функцию: они становятся товаром, т. е. имеют цену в денежных единицах других стран и могут покупаться и продаваться.

ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» фактически отождествляет понятия «национальные деньги» и «национальная валюта», а также «иностранные деньги» и «иностранная валюта».

Основания, порядок и условия использования иностранной валюты в России определяются ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» или в установленном им порядке. Иностранной валютой является определенное в ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» имущество, которое обладает особым правовым статусом в силу своего происхождения (эмитировано центральными банками иностранных государств либо международными организациями) и способно выполнять роль всеобщего эквивалента в международных операциях. Иностранная валюта существует как в наличной, так и безналичной формах.

Правовая природа наличной иностранной валюты и денежных средств на счетах различна. Наличная иностранная валюта по своей

¹ См.: Международные валютно-кредитные операции и финансовые отношения / под ред. Л. Н. Красавиной. М., 2000. С. 14.

правовой природе относится к категории вещей, а вопрос о правовой природе безналичных денег на сегодняшний день является дискуссионным. Экономическая теория рассматривает эту особенность как проявление различных функций денег, но не разграничивает понятия «деньги» и «денежные средства на счетах».

Денежной единицей иностранных государств является расчетная единица, признаваемая законным платежным средством иностранного государства, обязательная к приему на всей его территории и, как правило, эмитируемая национальным центральным банком.

Под международной расчетной единицей подразумевается искусственная валютная единица, представляющая собой условный масштаб, применяемый для соизмерения международных долговых обязательств, платежей.

Иностранная валюта, с одной стороны, может рассматриваться как товар; с другой стороны, она не имеет собственной стоимости, ее покупательная способность обусловлена правовым статусом законного платежного средства в соответствующем иностранном государстве.

Иностранная валюта, обращающаяся на территории Российской Федерации, имеет общую правовую природу с рублем, поэтому ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» они рассматриваются как однородные объекты. Поскольку рубль является законным платежным средством на территории Российской Федерации, то конвертация рублей в иностранную валюту и обратно признается сделкой купли-продажи иностранной валюты как специфического объекта гражданского оборота¹.

Покупка и продажа иностранной валюты осуществляется по текущему валютному курсу².

Действующее законодательство Российской Федерации рассматривает валютный курс с двух точек зрения: официальный валютный курс и рыночный. В соответствии с Положением от 18 апреля 2006 г. № 286-П «Об установлении и опубликовании Центральным банком

¹ Конвертируемость (конвертация) валюты – это установленная законодательством возможность и порядок покупки и продажи иностранной валюты резидентами и нерезидентами за рубли на внутреннем валютном рынке Российской Федерации. Конверсия – это обмен иностранной валюты одного иностранного государства на валюту другого иностранного государства на внутреннем валютном рынке Российской Федерации.

² Валютный курс (или обменный курс) – это пропорция, в которой валюта одной страны обменивается на валюту другой. С экономической точки зрения, валютный курс – соотношение покупательной способности денег различных стран.

Российской Федерации официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю»¹ Банк России осуществляет установление официальных курсов иностранных валют и СДР² к рублю. Субъекты валютных отношений обязаны применять официальный курс рубля к иностранным валютам только в определенной группе отношений. Установленное законодательством требование по использованию в названных отношениях только официального курса рубля является одним из ограничений, налагаемым на участников валютных отношений.

В зависимости от принадлежности к государству иностранную валюту можно разделить следующим образом:

- на валюту соответствующего иностранного государства;
- международную валюту (СДР);
- региональную валюту (евро).

В зависимости от режима правовых ограничений, установленных национальным законодательством той или иной страны, валюта может быть:

- конвертируемая по текущим операциям (отсутствие ограничений на платежи по текущим валютным операциям);
- конвертируемая по валютным операциям капитального характера (отсутствие ограничений на платежи по валютным операциям, связанным с движением капитала);
- полностью конвертируемая (отсутствие какого бы то ни было контроля и каких-либо ограничений проведения любых валютных операций).

В зависимости от режима применения выделяют:

- свободно конвертируемую валюту;
- частично конвертируемую валюту;
- неконвертируемую валюту.

По степени использования на международном рынке выделяют:

- резервную³;
- и иные валюты.

¹ Вестник Банка России. – 2006. – № 24.

² Специальные права заимствования.

³ Резервной признается иностранная валюта, в которой центральные банки других государств накапливают и хранят резервы для международных расчетов. Первоначально в роли резервной валюты выступал английский фунт стерлингов. В 1944 г. в Бреттон-Вудсе было принято решение использовать в качестве резервных валют доллар США и фунт стерлингов. В современный период развития международных валютно-финансовых отношений укрепилось положение евро, японской иены и некоторых других валют иностранных государств.

Ценные бумаги¹ как объект валютных правоотношений подразделяются на два вида (такое подразделение обусловлено валютой, в которой выражены обязательства в тех или иных ценных бумагах):

- внутренние;
- внешние.

К *внутренним ценным бумагам* относятся:

- эмиссионные ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации и выпуск которых зарегистрирован в Российской Федерации;
- иные ценные бумаги, удостоверяющие право на получение валюты Российской Федерации, выпущенные на территории Российской Федерации.

Внешними ценными бумагами являются ценные бумаги, в том числе в бездокументарной форме, не относящиеся к внутренним ценным бумагам.

Ценные бумаги выпускаются в обращение при осуществлении государством кредитной деятельности. В соответствии с ч. 4 ст. 75 Конституции Российской Федерации государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе. Такие займы осуществляются посредством выпуска и размещения государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации.

Особенность государственного заимствования заключается в том, что долговые обязательства удостоверяются ценной бумагой, эмитентом которой является государство. Речь идет о выпуске эмиссионных ценных бумаг, которыми, согласно ст. 2 ФЗ «О рынке ценных бумаг»², признаются любые ценные бумаги: закрепляющие совокупность имущественных и неимущественных прав, подлежащих удостоверению, уступке и безусловному осуществлению с соблюдением установленных форм и порядка; размещающиеся выпусками; имеющие равные объем и сроки осуществления прав внутри одного выпуска вне зависимости от времени приобретения ценной бумаги.

Порядок выпуска и обращения государственных ценных бумаг Российской Федерации подчинен положениям Федерального закона

¹ В соответствии со ст. 142 ГК РФ ценной бумагой является документ, удостоверяющий с соблюдением установленной формы и обязательных реквизитов имущественные права, осуществление или передача которых возможны только при его предъявлении.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – №17, ст. 1918.

«Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»¹ с учетом бюджетного законодательства. В соответствии с п. 1 ст. 114 Бюджетного кодекса Российской Федерации² предельные объемы выпуска государственных ценных бумаг Российской Федерации по номинальной стоимости устанавливаются Правительством Российской Федерации в соответствии с верхним пределом государственного долга, установленным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, а также в случае, установленном п. 14 ст. 241 БК РФ (в случаях, установленных ФЗ о федеральном бюджете, имущественный взнос Российской Федерации в имущество государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» может осуществляться путем передачи облигаций федерального займа), с его превышением.

Эмиссионные ценные бумаги относятся к внутренним ценным бумагам при одновременном соблюдении двух условий:

- номинальная стоимость ценных бумаг должна быть указана в валюте Российской Федерации;
- выпуск ценных бумаг должен быть зарегистрирован в Российской Федерации.

Иные ценные бумаги, т. е. не являющиеся эмиссионными, относятся к внутренним ценным бумагам при одновременном соблюдении следующих условий:

- ценные бумаги должны удостоверить право на получение валюты Российской Федерации;
- ценные бумаги должны быть выпущены на территории Российской Федерации.

К ценным бумагам относятся: государственная облигация, облигация, вексель, чек, депозитный и сберегательный сертификаты, банковская сберегательная книжка на предъявителя, коносамент, акция, приватизационные ценные бумаги и другие документы, которые законами о ценных бумагах или в установленном ими порядке отнесены к числу ценных бумаг.

Документарная форма эмиссионных ценных бумаг – это форма, при которой владелец устанавливается на основании предъявления оформленного надлежащим образом сертификата ценной бумаги или, в случае депонирования такового, на основании записи по счету депо (ст. 2 ФЗ «О рынке ценных бумаг»).

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3814.

² Там же. ст. 3823.

Бездокumentарная форма – это форма эмиссионных ценных бумаг, при которой владелец устанавливается на основании записи в системе ведения реестра владельцев ценных бумаг или, в случае депонирования ценных бумаг, на основании записи по счету депо.

Общие положения о бездокументарных ценных бумагах содержатся в ст. 149 ГК РФ.

Объектом валютных правоотношений выступают **валютные ценности**, к которым ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» относит иностранную валюту и внешние ценные бумаги.

Валютные ценности признаются объектами как гражданских, так и предпринимательских отношений. Право собственности на них в Российской Федерации защищается на общих основаниях, с ними могут совершаться сделки гражданского оборота в установленном порядке. Вместе с тем государство устанавливает особый правовой режим их использования. Данный режим в Российской Федерации определен валютным законодательством, устанавливающим определенную систему ограничений гражданско-правового оборота валютных ценностей на территории Российской Федерации.

Субъекты валютных правоотношений:

лица (резиденты и нерезиденты);
органы валютного регулирования;
органы и агенты валютного контроля.

Субъект валютного права должен обладать правосубъектностью, т. е. признаваемой валютным законодательством способностью быть участником конкретных валютных правоотношений.

Понятие «валютная правосубъектность» включает понятия «валютная правоспособность» и «валютная дееспособность».

Валютная правоспособность – это способность иметь права и нести обязанности, предусмотренные нормами валютного права. Валютная дееспособность – это способность субъекта самостоятельно либо через представителей приобретать, осуществлять, изменять и прекращать права и обязанности в валютной сфере, а также нести ответственность за их неправомерную реализацию.

Субъекты валютного права имеют определенные права и несут обязанности, выполнение и соблюдение которых гарантируют осуществление валютных операций в соответствии с законодательством.

В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» к резидентам относятся:

а) физические лица, являющиеся гражданами Российской Федерации;

б) постоянно проживающие в Российской Федерации на основании вида на жительство, предусмотренного законодательством Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства;

в) юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации;

г) находящиеся за пределами территории Российской Федерации филиалы, представительства и иные подразделения резидентов;

д) дипломатические представительства, консульские учреждения Российской Федерации, постоянные представительства Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях, иные официальные представительства Российской Федерации и представительства федеральных органов исполнительной власти, находящиеся за пределами территории Российской Федерации;

е) Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, выступающие в отношениях, регулируемых настоящим Федеральным законом и принятыми в соответствии с ним иными федеральными законами и другими нормативными правовыми актами

К нерезидентам относятся:

а) физические лица, не являющиеся резидентами в соответствии с подпунктами «а» и «б» п. 6 ст. 1 Закона о валютном регулировании;

б) юридические лица, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории Российской Федерации;

в) организации, не являющиеся юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории Российской Федерации;

г) аккредитованные в Российской Федерации дипломатические представительства, консульские учреждения иностранных государств и постоянные представительства указанных государств при межгосударственных или межправительственных организациях;

д) межгосударственные и межправительственные организации, их филиалы и постоянные представительства в Российской Федерации;

е) находящиеся на территории Российской Федерации филиалы, постоянные представительства и другие обособленные или самостоятельные структурные подразделения нерезидентов;

ж) иные лица.

Статья 24 ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» называет общие права и обязанности всех резидентов и нерезидентов, осуществляющих в Российской Федерации валютные операции:

1) представлять органам и агентам валютного контроля документы и информацию в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

2) вести в установленном порядке учет и составлять отчетность по проводимым ими валютным операциям, обеспечивая сохранность соответствующих документов и материалов в течение не менее трех лет со дня совершения соответствующей валютной операции, но не ранее срока исполнения договора;

3) выполнять предписания органов валютного контроля об устранении выявленных нарушений актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования.

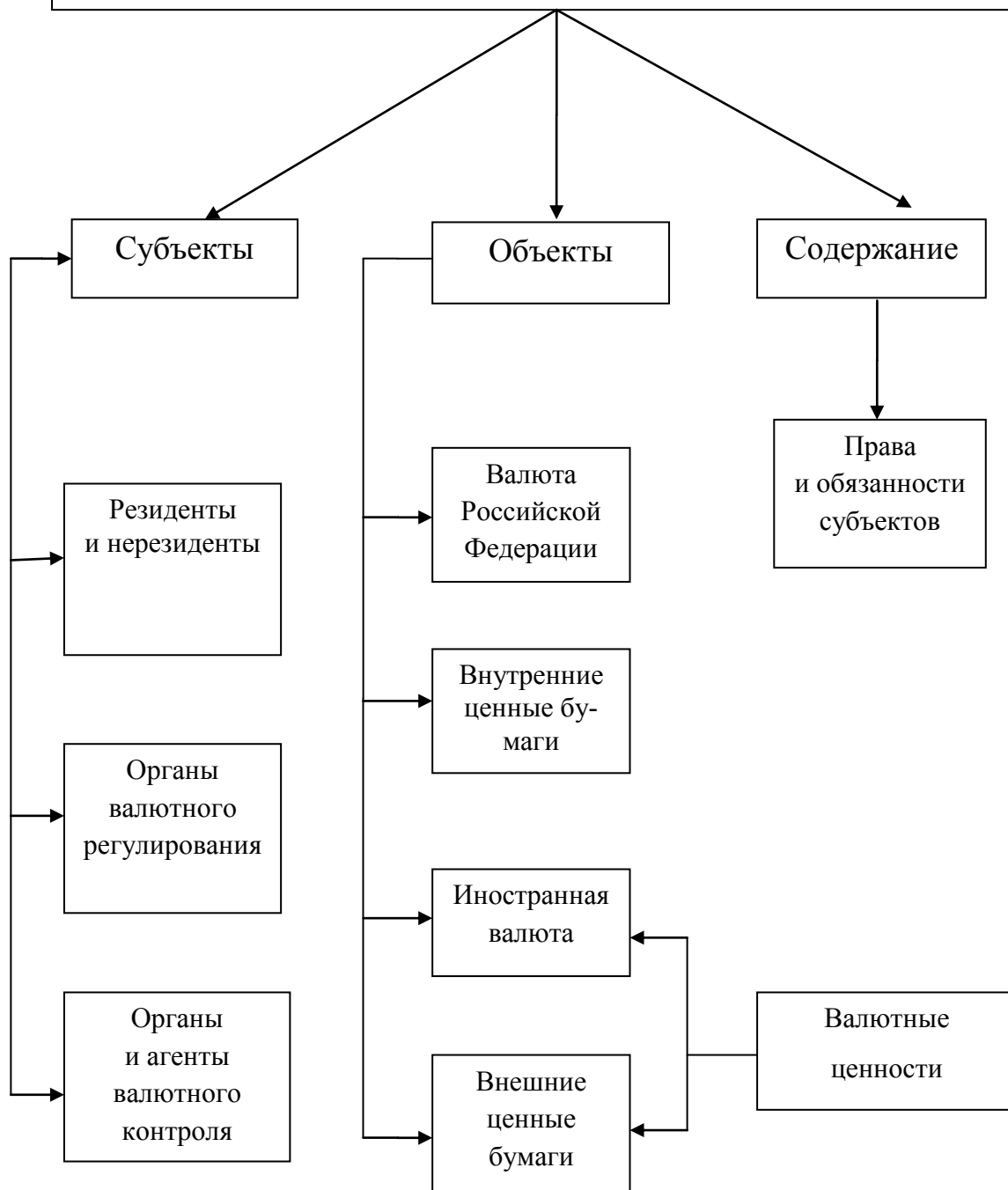
Резиденты обязаны обеспечить получение на свои счета, открытые в уполномоченных банках, и (или) на счета, открытые в банках за пределами Российской Федерации в соответствии с требованиями, установленными Законом о валютном регулировании, по внешнеторговым контрактам, для которых предусматривается оформление паспорта сделки, валюты Российской Федерации в доле, определяемой Правительством Российской Федерации. Правительство Российской Федерации вправе установить перечень товаров, работ, услуг, по которым осуществляются расчеты в соответствии с настоящей частью, а также перечень иностранных государств, с резидентами которых заключаются указанные контракты.

Публичными субъектами в валютных правоотношениях выступают: органы валютного регулирования – Центральный Банк Российской Федерации, Правительство Российской Федерации;

органы валютного контроля – Центральный Банк Российской Федерации, органы исполнительной власти, уполномоченные Правительством Российской Федерации, – Федеральная налоговая служба и Федеральная таможенная служба;

агенты валютного контроля – уполномоченные банки и не являющиеся уполномоченными банками профессиональные участники рынка ценных бумаг, государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности»).

Валютные правоотношения – это общественные отношения, складывающиеся относительно валюты и валютных ценностей, осуществления валютных операций, валютного регулирования, валютного контроля и привлечения к ответственности за нарушения валютного законодательства



3. Валютный контроль

Валютный контроль – это контроль государства за соблюдением валютного законодательства при осуществлении валютных операций. К органам валютного контроля относятся Центральный банк Российской Федерации, ФНС и ФТС. Агенты валютного контроля – уполномоченные банки и не являющиеся уполномоченными банками профессиональные участники рынка ценных бумаг, а также государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».



Правительство Российской Федерации как орган валютного контроля в соответствии с полномочиями в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики осуществляет валютное регулирование и валютный контроль (ст. 15 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»). Обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, являющихся агентами валютного контроля, а также их взаимодействие с банком России, руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами.

Банк России осуществляет контроль за совершением валютных операций кредитными организациями. При этом он взаимодействует с другими органами валютного контроля, а также осуществляет координа-

цию взаимодействия уполномоченных банков и не являющихся уполномоченными банками профессиональных участников рынка ценных бумаг как агентов валютного контроля с органами валютного контроля и другими агентами валютного контроля при обмене информацией.

Федеральные органы исполнительной власти, как органы и агенты валютного контроля, осуществляют контроль за совершением валютных операций резидентами и нерезидентами, если те не являются кредитными организациями. До 2 февраля 2016 г. федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, функции органа валютного контроля, являлась Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Постановление Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2014 г. № 77 «О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора»). На нее были возложены контроль и надзор за соблюдением резидентами и нерезидентами (за исключением кредитных организаций) валютного законодательства Российской Федерации, требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля, а также за соответствием проводимых валютных операций условиям лицензий и разрешений.

Указом Президента Российской Федерации от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере»¹ Федеральная служба финансово-бюджетного надзора была упразднена. Ее функции как органа валютного контроля были переданы Федеральной таможенной службе и Федеральной налоговой службе.

Федеральная таможенная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации в том числе функции органа валютного контроля. ФТС осуществляет контроль и надзор в установленной сфере деятельности за валютными операциями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу Евразийского экономического союза, с ввозом товаров в Российской Федерации и их вывозом из Российской Федерации, а также за соответствием проводимых валютных операций, связанных с перемещением товаров через таможенную границу Евразийского экономического союза, с ввозом товаров в Российской Федерации и их вывозом из Российской Федерации, условиям лицензий и разрешений; проводит проверки полноты и достоверности учета и отчетности по валютным операциям резидентов и нерезидентов; обеспечивает меры по противодействию легализации

¹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

(отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при осуществлении контроля за перемещением через таможенную границу Евразийского экономического союза валюты государств-членов Евразийского экономического союза, ценных бумаг и (или) валютных ценностей, дорожных чеков и др. (постановление Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2013 г. № 809 «О Федеральной таможенной службе»; Приказ ФТС России от 24 декабря 2012 г. № 2621 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по осуществлению в пределах своей компетенции контроля за валютными операциями резидентов и нерезидентов, не являющихся кредитными организациями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, а также ввозом в Российскую Федерацию и вывозом из Российской Федерации товаров, в соответствии с международными договорами государств-членов Таможенного союза, валютным законодательством Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами органов валютного регулирования»).

Федеральная налоговая служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в том числе функции органа валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов. ФНС осуществляет контроль и надзор соблюдением резидентами (за исключением кредитных организаций, некредитных финансовых организаций, предусмотренных ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)») и нерезидентами валютного законодательства Российской Федерации, требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля (за исключением контроля за валютными операциями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу Евразийского экономического союза, с ввозом товаров в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации), соответствием проводимых валютных операций, не связанных с перемещением товаров через таможенную границу Евразийского экономического союза, с ввозом товаров в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации, условиям лицензий и разрешений, а также за соблюдением резидентами, не являющимися уполномоченными банками, обязанности уведомлять налоговые органы по месту своего учета об открытии (закрытии, изменении реквизитов) счетов (вкладов) в банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и представлять отчеты о движении средств по таким счетам (вкладам); принимает в установленном законодательством порядке акты о пре-

кращении действия выданных резидентам в пределах полномочий разрешений, за исключением разрешений, выданных Центральным банком Российской Федерации или его территориальным учреждением, в случаях, предусмотренных валютным законодательством (Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе»; Приказ Минфина Российской Федерации от 4 октября 2011 г. № 123н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по контролю за осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями или валютными биржами»).

Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» создана и функционирует на основании Федерального закона от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития», осуществляет права и исполняет обязанности агента валютного контроля, установленные для уполномоченных банков.

Уполномоченные банки – кредитные организации, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации и имеющие право на основании лицензий Центрального банка Российской Федерации осуществлять банковские операции со средствами в иностранной валюте.

Не являющиеся уполномоченными банками *профессиональные участники рынка ценных бумаг* – юридические лица, которые осуществляют виды деятельности, указанные в ст. 3–5, 7 и 8 ФЗ от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

4. Ответственность за нарушение валютного законодательства

В научной литературе существует два основных подхода к проблеме ответственности за нарушения валютного законодательства. Представители первого подхода рассматривают валютную ответственность как разновидность административной ответственности¹. Представители второго подхода, считают валютную ответственность

¹ Дорофеев Б. Ю., Земцов Н. Н., Пушин В. А. Валютное право России : учебник для вузов. М. : Норма, 2005. С. 140; Лисицын А. Ю. Ответственность за нарушение валютного законодательства: научно-практический комментарий ст. 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное и финансовое право. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Т. 1. АНО «Центр публично-правовых исследований», 2006; Сапожников Н. Правовые проблемы ответственности в валютных правоотношениях // Хозяйство и право. – 2001. – № 12.

подвидом финансовой ответственности, при этом учитывают вхождение валютного права в систему финансового права¹.

Мы придерживаемся точки зрения об административной природе ответственности за нарушения валютного законодательства.

Нормы валютного законодательства в Российской Федерации регулирует Закон о валютном регулировании, неисполнение предписаний которого (либо уклонение от их надлежащего исполнения) посягает на финансовый суверенитет государства, нарушает его интересы, влечет неблагоприятные имущественные последствия.

Закон о валютном регулировании не содержит правовых норм, устанавливающих ответственность за нарушения положений данного Закона, а также актов валютного законодательства. В нем содержатся лишь отсылочные нормы к законодательству Российской Федерации.

Исходя из положений, закрепленных в ст. 25 Закона о валютном регулировании, под нарушением валютного законодательства Российской Федерации следует понимать нарушение резидентами и нерезидентами положений актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования.

Ответственность за нарушения валютного законодательства представляет собой обязанность лица претерпевать меры государственного принуждения, предусмотренные санкциями административного и уголовного законодательства, состоящие в возложении дополнительных юридических обязанностей негативного характера и применяемые компетентными органами в установленном процессуальном порядке.

Административная ответственность за нарушения валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования установлена ст. 15.25 КоАП РФ «Нарушение валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования» и ст. 16.4 КоАП РФ «Недекларирование либо недостоверное декларирование физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов».

Общим объектом правонарушений, предусмотренных ст. 15.25 КоАП РФ, выступают публичные правоотношения по обеспечению

¹ См.: например, Горбунова О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку : дис. ... доктора юрид. наук. М., 1996. С. 10; Валютное право : учебник для магистров / Ю. А. Крохина, М. : Юрайт, 2012. 579 с.; Саттарова Н. А. К вопросу об ответственности за нарушение валютного законодательства // Финансовое право. – 2005. – № 10. и др.

реализации единой государственной валютной политики, устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка Российской Федерации.

Объективную сторону правонарушений образуют противоправные деяния (действия или бездействие) лиц (субъектов), осуществляемые в нарушение норм права, установленных валютным законодательством Российской Федерации и актами органов валютного регулирования.

В диспозициях рассматриваемой статьи содержится перечень конкретных нарушений валютного законодательства, за которые установлена ответственность.

Субъектами административной ответственности за нарушение валютного законодательства и актов органов валютного регулирования являются: граждане, должностные лица и юридические лица.

Субъективную сторону состава административного правонарушения составляет отношение лица к совершаемому им деянию. Вина существует в форме умысла или неосторожности (ст. 2.2 КоАП РФ).

Уголовная ответственность установлена ст. 193 «Уклонение от исполнения обязанностей по репатриации денежных средств в иностранной валюте или валюте Российской Федерации», ст. 193.1. «Совершение валютных операций по переводу денежных средств в иностранной валюте или валюте Российской Федерации на счета нерезидентов с использованием подложных документов», ст. 200.1. «Контрабанда наличных денежных средств и (или) денежных инструментов».

Библиографический список

Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 4, ст. 445.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 51, ст. 5712.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3301.

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2954.

Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 августа 1998 г. № 145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3823.

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3824.

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 32, ст. 3340.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. – 2001. – № 256. – 31 дек.

Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (Приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза (Подписан в г. Москве 11 преля 2017 г.)) // СПС «КонсультантПлюс».

Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 6, ст. 492.

Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей» // СПС «КонсультантПлюс».

Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 17, ст. 1918.

Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 14, ст. 1401.

Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 39, ст. 4464.

Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации».

Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 19, ст. 2071.

Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3814.

Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СПС «КонсультантПлюс».

Федеральный закон от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 10, ст. 1163.

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 51, ст. 4832.

Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 33 (часть I), ст. 3418.

Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» // СПС «КонсультантПлюс».

Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 30, ст. 3028.

Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 28, ст. 2790.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822.

Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 50, ст. 4859.

Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» // СПС «КонсультантПлюс».

Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 1, ст. 15.

Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 49, ст. 6422.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СПС «КонсультантПлюс».

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ «О клиринге и клиринговой деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 904.

Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 27, ст. 3872.

Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 50, ст. 7344.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14, ст. 1649.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14, ст. 1652.

Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 419-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 52 (часть V), ст. 7468.

Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 417-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 52 (часть V), ст. 7466.

Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 416-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 52 (часть V), ст. 7456.

Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 418-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 52 (часть V), ст. 7467.

Федеральный закон от 16 октября 2017 г. № 287-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2016 год».

Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // СПС «КонсультантПлюс».

Указ Президента Российской Федерации от 7 августа 1992 г. № 822 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1992. – № 6, ст. 319.

Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 1993 г. № 339 «О создании Российской финансовой корпорации» // СПС «КонсультантПлюс».

Указ Президента Российской Федерации от 21 ноября 1995 г. № 1166 «О дополнительных мерах по укреплению платежной дисциплины по расчетам с Пенсионным фондом Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 48, ст. 4655.

Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 г. № 729 «Вопросы Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 27, ст. 3147.

Указ Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 г. № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 40, ст. 3936.

Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2011 г. № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 10, ст. 1341.

Указ Президента Российской Федерации от 13 июня 2012 г. № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» (вместе с «Положением о Федеральной службе по финансовому мониторингу») // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 25, ст. 3314.

Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 5, ст. 180.

Постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 г. № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1994. – № 8, ст. 599.

Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 1998 г. № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 32, ст. 3902.

Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31, ст. 3258.

Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 40, ст. 3961.

Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 49, ст. 4908.

Постановление Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2006 г. № 560 «Об утверждении Правил по обеспечению взаимодействия не являющихся уполномоченными банками профессиональных участников рынка ценных бумаг, таможенных и налоговых органов как агентов валютного контроля с Центральным банком Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 38, ст. 3989.

Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1060 «Вопросы Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 2, ст. 245.

Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2011 г. № 975 «О дополнительной финансовой поддержке, предоставляемой субъектам Российской Федерации за счет средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 49 (ч. 5), ст. 7282.

Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 1396 «Об утверждении Правил формирования, размещения и расходования резерва средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53 (ч. 2), ст. 7947.

Постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012 г. № 462 «О порядке распределения, предоставления и расходования субвенций из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на осуществление переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 20, ст. 2559.

Постановление Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2015 г. № 1234 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Положением о платежной системе Банка России от 6 июля 2017 г. № 595-П // Вестник Банка России. – 2017. – № 90–91. – 26 окт.

Положение о правилах осуществления перевода денежных средств, утвержденным Банком России 19 июня 2012 г. № 383-П // Вестник Банка России. – 2012. – № 34. – 28 июня.

Приказ Минздравсоцразвития России от 21 января 2011 г. № 15н «Об утверждении Типового положения о территориальном фонде обязательного медицинского страхования» // Российская газета. – 2011. – № 29. – 11 февр.

Приказ Минфина Российской Федерации от 9 декабря 2013 г. № 117н «О Порядке составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году» // Российская газета. – 2014. – № 44. – 25 февр.

Приказ Казначейства России от 17 октября 2016 г. № 21н «О порядке открытия и ведения лицевых счетов Федеральным казначейством и его территориальными органами» // СПС «КонсультантПлюс».

Приказ ФНС России от 29 декабря 2016 г. № ММВ-7-1/736@ «Об осуществлении бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов управлениями Федеральной налоговой службы по субъектам Российской Федерации» (вместе с «Порядком осуществления управлениями Федеральной налоговой службы по субъектам Российской Федерации полномочий главных администраторов доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов») // СПС «КонсультантПлюс».

Приказ ФНС России от 10 ноября 2017 г. № ММВ-7-22/847@ «Об осуществлении бюджетных полномочий главного администратора доходов федерального бюджета Федеральной налоговой службой, администраторов доходов федерального бюджета территориальными органами Федеральной налоговой службы» // СПС «КонсультантПлюс».

Приказ Минфина России от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» // Российская газета. – 2010. – № 225. – 6 окт.

Приказ Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Инструкция Банка России от 2 апреля 2010 г. № 135-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций» // Вестник Банка России. – 2010. – № 23. – 30 апр.

Инструкция Банка России от 28 июня 2017 г. № 180-И «Об обязательных нормативах банков» // Вестник Банка России. – 2017. – № 65–66. – 4 авг.

Указание Банка России от 24 июня 2011 г. № 2652-У «О порядке представления и рассмотрения ходатайства кредитной организации об аннулировании лицензии на осуществление банковских операций в случае прекращения деятельности кредитной организации в порядке ликвидации на основании решения ее учредителей (участников)» // Вестник Банка России. – 2011. – № 47. – 17 авг.

Указание Банка России от 22 октября 2015 г. № 3830-У «О формах, сроках и порядке направления в Банк России отчетности об инвестировании Пенсионным фондом Российской Федерации средств пенсионных накоплений, а также результатах их инвестирования» // Вестник Банка России. – 2015. – № 111. – 2 дек.

Указание Банка России от 11 марта 2014 г. № 3210-У «О порядке ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенном порядке ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства» // Вестник Банка России. – 2014. – № 46. – 28 мая.

Указанием Банка России от 7 октября 2013 г. № 3073-У «Об осуществлении наличных расчетов» // Вестник Банка России. – 2014. – № 45. – 21 мая.

Закон г. Москвы от 10 сентября 2008 г. № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. – 2008. – № 10, ст. 183.

Закон г. Москвы от 26 июня 2013 г. № 34 «Об установлении ставки налога на прибыль организаций для организаций, осуществляющих на территории города Москвы производство автомобилей» // Ведомости Московской городской Думы. – 2013. – № 8, ст. 208.

Основная литература

Актуальные проблемы финансового права : монография / Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, О. В. Болтинова и др. ; отв. ред. Е.Ю. Грачева. – М. : НОРМА, ИНФРА-М, 2016. – 208 с.

Артемов Н. М., Ашмарина Е. М. Финансовое право: вопросы и ответы / под. ред. Грачевой Е. Ю. – М. : «ИД Юриспруденция», 2006.

Ахвледиани Ю. Т. Страхование : учебник для вузов. – М. : Юнити, 2013.

Бабкин А. И. Отдельные вопросы обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств. Законодательство и судебная практика // Российский судья. – 2017. – № 6. – С. 3–10.

Бондарь Е. О. Административно-правовая организация управления в области финансовой деятельности и кредитования // Административная юстиция и административная юрисдикция: вопросы теории и практики. – М., 2015. – С. 184–188.

Бондарь Е. О. Интеграция финансовых систем Республики Крым и города федерального значения Севастополя в финансовую систему Российской Федерации // Проблемы переходного периода: адаптация нормативно-правовых актов Крымского федерального округа к законодательству Российской Федерации : материалы Всероссийской научно-практической конференции, приуроченной к годовщине вхождения Республики Крым и города федерального значения Севастополя в состав Российской Федерации. Краснодарский университет МВД России. Крымский филиал, 2015. – С. 321–325.

Бондарь Е. О., Изутина С. В. Соотношение административной и бюджетно-правовой ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств // Современное право. – 2014. – № 12. – С. 55–59.

Борисова Н. Ю. Эволюция экономической роли государства в страховании. // Финансовый бизнес. – 2002. – № 6. – С. 50.

Валютное право : курс лекций. – М. : Московский университет МВД России, 2013. – 104 с.

Валютное право : учебник для академического бакалавриата / Ю. А. Крохина (и др.); под ред. Ю. А. Крохиной. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2017.

Васянина Е. Л. О природе финансовых правоотношений // Бизнес, Менеджмент и Право. – 2014. – № 1. С. 91–94.

Головачев Д. Л. Государственный долг. Теория и мировая практика. – М., 2006.

Грачева Е. Ю. Финансовое право: схемы с комментариями : учебное пособие. – М. : Проспект, 2017.

Грачева Е. Ю., Ивлиева М. Ф., Соколова Э. Д. Финансовое право в вопросах и ответах : учебное пособие. – М. : Проспект, 2017.

Диденко-Чинтимур Д. С. Государственные социальные внебюджетные фонды и их взаимодействие с органами внутренних дел: финансово-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009.

Древаль Л. Н. Финансово-правовое регулирование внебюджетных фондов в Российской Федерации: пути совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук. – Хабаровск, 1999.

Иваненко И. Н., Чуева А. С. К вопросу о понятии, особенностях и классификации финансово-правовых норм // Научный журнал КубГАУ. – 2015. – № 107(3). – С. 178–194.

Игнатьев К. М. Основные признаки обязательного государственного страхования // Юрист. – 2015. – № 14. – С. 30–34.

Игнатьев К. М. Понятие обязательного государственного страхования // Юрист. – 2015. – № 21. – С. 15–18.

Карасева М. В. Финансовое право России : учебник. – М. : Юрайт, 2017.

Комовкина Л. С., Власова В. С. К вопросу административной ответственности за нарушения валютного законодательства // Российский следователь. – 2014. – № 4.

Крохина Ю. А. Государственный кредит и государственный долг: политические причины и правовые последствия // Финансовое право. – 2003. – №3.

Крохина Ю. А. Финансовое право России : учебник. – М. : Норма, 2015.

Мамедов А. А. Страховая политика как составная часть финансовой политики государства // Страхование дело. – 2004. – № 2. – С. 15–16.

Мандрица В. М., Рукавишникова И. В., Дружинин Н. Д. «Финансовое право» : учебник для студентов вузов юрид. и экон. специальностей. – Ростов н/Д. : Феникс, 1999.

Ожегов С. И. Словарь русского языка. – М. : Рус. яз., 1986. С. 478.

Пешкова Х. В. Принципы бюджетного процесса (на основе обзора судебной практики) // Финансовое право. – 2008. – № 10.

Реализация права: понятие и формы. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.grandars.ru/college/pravovedenie/realizaciya-prava.html>.

Савостьянова С. А. Правовое регулирование бюджетного процесса в муниципальных образованиях // Финансовое право. – 2012. – № 10. – С. 14–18.

Саттарова А. А. Фонд как институт финансового права : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.

Тодрик В. В. Пути развития обязательного страхования в Российской Федерации // Социальное и пенсионное право. – 2015. – № 1. С. 40–44.

Финансовое право : учебное пособие / Е. О. Бондарь [и др.]. – М. : Московский университет МВД России, 2014. – 75 с.

Финансовое право : учебник / под ред. Н. И. Химичевой, Е. В. Покачаловой. – М. : Норма, 2017. – С. 800.

Финансовое право : альбом схем. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2016. – 162 с.

Финансовое право : учебник / А. Б. Быля, О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева и др. / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. – 2-е изд., перераб и доп. – М. : ТК Велби; Проспект, 2007.

Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – М. : Юрист, 2003. – С. 93–97.

Функции и признаки страхования. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://life-prog.ru/2_9102_funktsii-i-priznaki-strahovaniya.html.

Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Финансовое право : учебник. – М. : Норма. 2017. – 800 с.

Шаков Е. Е. Финансовое право. 2008 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://lawbook.online/finansovoe-pravo-rossii-kniga/finansovyy-mehanizm-sovremennogo-obschestva-6169.html>.

Шахов В. В. Страхование : учебник для вузов. – М. : Юнити, 1997.

Шиминова М. Я. Основы страхового права в России. – М., 1993.

Широкова Е. К. Социально-правовая природа страховых взносов, их особое место в системе государственных доходов. // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2008. – № 1. – С. 345.

Шурухнова Д. Н. Бюджетное законодательство и его роль в систематизации бюджетного права // Научные труды Московского гуманитарного университета. – 2011. – № 130. – С. 123–132.

Шурухнова Д. Н. Проблемы совершенствования бюджетного законодательства // Актуальные вопросы российского права. – М., 2012. – С. 72–76.

Шурухнова Д. Н. К вопросу об изменении порядка уплаты налогов налогоплательщиками, являющимися физическими лицами // European Social Science Journal. – 2014. – № 8–2 (47). – С. 595–598.

Эриашвили Н. Д. Финансовое право : учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Московский университет МВД России; Юнити-Дана: Закон и право, 2011.

Шурухнова Диана Николаевна,
кандидат юридических наук, доцент;

Бондарь Елена Олеговна,
кандидат юридических наук, доцент;

Камасова Аминат Гаджиевна;

Комовкина Любовь Сергеевна,
кандидат юридических наук;

Курбатова Ольга Владимировна,
кандидат экономических наук, доцент;

Лахтина Татьяна Алексеевна,
кандидат юридических наук;

Фадеева Ирина Викторовна,
кандидат юридических наук

Финансовое право

Учебное пособие

Редактор *Степанова А. А.*

Компьютерная верстка *Усковой М. А.*

Подписано в печать 17.04.2018 г.	Формат 60×84 1/16	Тираж 172 экз.
Заказ № 793	Цена договорная	Объем 15,3 уч.-изд. л.
		17,0 усл. печ. л.

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117437, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12