

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Барнаульский юридический институт МВД России

Ю. С. Кабанова, А. В. Никулина

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Курс лекций



Барнаул 2024

Об издании [1](#), [2](#)

УДК 347.73(078.5)
ББК 67.402.я73
К 120

Рецензенты:

судья Центрального районного суда г. Барнаула
канд. юрид. наук *А. Е. Баньковский*;
начальник центра финансового обеспечения ГУ МВД России
по Алтайскому краю *О. В. Вохмина*.

Кабанова, Юлия Сергеевна.

К 120 Финансовое право : курс лекций / Ю. С. Кабанова, А. В. Никулина. — Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2024. — 112 с.

ISBN 978-5-94552-581-8

Учебное электронное издание

В курсе лекций рассмотрены основные институты финансового права Российской Федерации, раскрыты наиболее важные вопросы правового регулирования общественных отношений в сфере аккумулирования, распределения и использования финансовых ресурсов централизованных и децентрализованных фондов денежных средств.

Курс лекций предназначен для курсантов, слушателей, преподавателей Барнаульского юридического института МВД России, а также научных и практических работников при изучении вопросов правового регулирования финансовых отношений.

Текстовое (символьное) электронное издание. Объем 0,8 Мб.
Дата подписания к использованию: 24.06.2024.

Системные требования:

PC, Intel 1 ГГц; 512 Мб опер. памяти; 30 Мб свобод. диск. пространства;
DVD-привод; ОС Windows 7 и выше, ПО для чтения pdf-файлов.
Адрес: 656038, Барнаул, ул. Чкалова, 49.

ISBN 978-5-94552-581-8

© Ю. С. Кабанова, А. В. Никулина, 2024
© Барнаульский юридический институт
МВД России, 2024

Учебное издание

Кабанова Юлия Сергеевна
Никулина Алевтина Викторовна

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Курс лекций

Редактор	Ю. С. Жолобова
Корректурa	С. В. Калининой, М. В. Егерь
Компьютерная верстка	М. В. Егерь
Дизайн обложки	П. Ю. Печенина

Дата подписания к использованию:
24.06.2024

Объем издания: 0,8 Мб
Комплектация издания: 1 электрон. опт. диск (DVD)
Тираж: 8 дисков

ФГКОУ ВО «Барнаульский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»
656038, Барнаул, ул. Чкалова, 49

Оглавление

<u>Список сокращений.....</u>	<u>6</u>
<u>Введение.....</u>	<u>7</u>
<u>Глава 1. Финансовое право: предмет, метод, источники, система</u>	<u>9</u>
<u>§ 1.1. Основные понятия финансового права: финансы, финансовая деятельность, финансовая система</u>	<u>9</u>
<u>§ 1.2. Финансовое право как самостоятельная отрасль российского права.....</u>	<u>15</u>
<u>Глава 2. Нормы финансового права и финансовые правоотношения</u>	<u>19</u>
<u>§ 2.1. Понятие, виды и особенности финансово-правовых норм.....</u>	<u>19</u>
<u>§ 2.2. Понятие, особенности и содержание финансовых правоотношений</u>	<u>21</u>
<u>Глава 3. Правовые основы государственного управления финансами и финансового контроля</u>	<u>25</u>
<u>§ 3.1. Финансовая деятельность государства, её место в механизме государственного управления финансами</u>	<u>25</u>
<u>§ 3.2. Понятие, виды и методы финансового контроля.....</u>	<u>29</u>
<u>§ 3.3. Органы финансового контроля</u>	<u>33</u>
<u>Глава 4. Бюджетное право</u>	<u>40</u>
<u>§ 4.1. Понятие и значение государственного и местного бюджетов</u>	<u>40</u>
<u>§ 4.2. Бюджетное право и бюджетные правоотношения.....</u>	<u>42</u>
<u>§ 4.3. Бюджетное устройство в Российской Федерации</u>	<u>46</u>
<u>Глава 5. Бюджетный процесс</u>	<u>48</u>
<u>§ 5.1. Понятие бюджетного процесса и его принципы.....</u>	<u>48</u>
<u>§ 5.2. Порядок осуществления бюджетного процесса в Российской Федерации</u>	<u>51</u>
<u>§ 5.3. Характеристика расходов и доходов бюджетной системы.....</u>	<u>61</u>
<u>Глава 6. Правовые основы государственного страхования</u>	<u>66</u>
<u>§ 6.1. Понятие, значение, задачи и функции страхования</u>	<u>66</u>
<u>§ 6.2. Субъекты и объекты страхования. Виды страхования. Государственное регулирование страховой деятельности</u>	<u>68</u>
<u>§ 6.3. Правовые основы обязательного медицинского, социального, пенсионного страхования. Внебюджетные фонды</u>	<u>71</u>
<u>Глава 7. Правовые основы государственного и муниципального кредита.....</u>	<u>79</u>
<u>§ 7.1. Понятие, значение государственного кредита и его правовые основы</u>	<u>79</u>

§ 7.2. Формы государственного кредита	82
§ 7.3. Государственный и муниципальный долг	84
Глава 8. Правовое регулирование банковской деятельности и банковского кредита	90
§ 8.1. Основные понятия и источники банковского права и банковского кредита.....	90
§ 8.2. Состав, структура и современное состояние банковской системы Российской Федерации.....	93
§ 8.3. Банк России. Место и роль в банковской системе Российской Федерации	95
Глава 9. Правовые основы денежного обращения и расчетов	98
§ 9.1. Понятие и правовые основы денежной системы в Российской Федерации	98
§ 9.2. Денежно-кредитная политика Российской Федерации	102
§ 9.3. Денежное обращение и расчеты в Российской Федерации	105
Заключение.....	110

Список сокращений

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации;

Банк России — Центральный банк Российской Федерации;

ВБФ — внебюджетные фонды;

ВЭБ.РФ — Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ»,
до 2018 г. — Внешэкономбанк;

ГВФ — государственные внебюджетные фонды;

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации;

КЭСП — корпоративное электронное средство платежа;

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации;

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации;

НПС — национальная платежная система;

ПЭСП — персонифицированное электронное средство платежа;

РФ — Российская Федерация;

СФР — Социальный фонд России;

ФОМС — Фонд обязательного медицинского страхования;

ЦБ РФ — Центральный банк Российской Федерации;

ЭДС — электронные денежные средства.

Введение

В свете происходящих событий, связанных с нестабильностью в международной экономической сфере, в России происходит бурное развитие финансовых отношений и, как следствие, трансформация правового поля, включающего в себя в т. ч. финансово-правовые нормы. Необходимо отметить, что на данный момент активно формируется законодательная основа регулирования финансовых отношений, а также возрастает интерес к ним со стороны управленческих структур во всех областях хозяйственной деятельности, органов государственной власти и местного самоуправления, граждан.

Финансовые отношения регулируются нормами финансового права, занимавшего долгие годы в числе других отраслей права и юридических наук весьма скромное место. В настоящее время финансовое право становится одной из ведущих отраслей права в связи с повышением роли и значения финансовых ресурсов в управлении государством, регионами, хозяйствующими субъектами.

Изучение финансового права направлено, прежде всего, на формирование, развитие и закрепление у обучающихся необходимого комплекса юридических и научных знаний. Эти знания представляют собой неотъемлемую составляющую профессионализма будущих сотрудников органов внутренних дел и могут способствовать успешному выполнению ими контрольных полномочий в сфере современных финансовых отношений посредством применения правовых средств, направленных на борьбу с правонарушениями и преступлениями в сфере экономики, финансов и предпринимательства.

Курс лекций «Финансовое право» является частью источниковой базы учебной дисциплины «Финансовое право» и предназначен для реализации основной цели авторов по формированию у обучающихся компетенций, предусмотренных федеральными государственными образовательными стандартами.

Настоящий курс лекций подготовлен с учетом профиля подготовки образовательной организации и некоторой специфики служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел. В нем рассмотрены основные институты финансового права России, проведен комплексный анализ законодательства Российской Федерации в сфере регулирования финансово-правовых отношений и реализации финансовой политики государства. Раскрыты основные положения, касающиеся бюджетного права, бюджетного процесса, денежного обращения и валютного регулирования в России.

Необходимо подчеркнуть, что знание соответствующих норм финансового законодательства Российской Федерации, безусловно, необхо-

димо будущему сотруднику органов внутренних дел для полноценного осуществления своих должностных обязанностей.

Подготовленный курс лекций структурирован и состоит из введения, девяти глав и заключения.

Курс лекций предназначен для обучающихся по специальности 40.05.01 «Правовое обеспечение национальной безопасности» и направлению подготовки 40.03.02 «Обеспечение законности и правопорядка», соответствует содержанию действующих федеральных государственных образовательных стандартов по указанной специальности и направлению подготовки.

Глава 1 || Финансовое право: предмет, метод, источники, система

§ 1.1. Основные понятия финансового права: финансы, финансовая деятельность, финансовая система

Изучение любой дисциплины принято начинать с рассмотрения основных понятий, используемых в курсе. Как было отмечено выше, вопросы, касающиеся финансовой деятельности, становятся с каждым днем всё актуальнее, однако не каждый гражданин России может ответить на вопросы, что такое «финансы», «финансовая деятельность» и «финансовая система».

Термин «финансы» (finare / finire) дословно переводится как окончание денежного спора. На протяжении веков этот термин видоизменялся и стал означать денежный платеж, исполнение денежной обязанности. Стоит сказать, что рассматриваемый термин изначально применялся лишь при осуществлении торговых операций Италии со своими партнерами и со временем стал собирательным термином для обозначения денежных ресурсов государства.

Если провести анализ научной литературы, то в зависимости от сферы применения указанного термина можно выделить две точки зрения относительно его трактовки. К примеру, в экономической науке финансы представляются в качестве совокупности экономических отношений, которые формируются в процессе создания, распределения и использования денежных фондов с целью выполнения государством определенных функций.

В теории права под финансами понимают совокупность фондов денежных средств, мобилизованных государством для реализации текущих и стратегических целей¹.

Отметим, что рассматривать термин «финансы» лишь с одной точки зрения невозможно, т. к. в рамках финансового права и финансовой деятельности государства невозможно отделить экономическую составляющую от правовой. Поэтому в юридической науке «финансы» определяются как совокупность экономических отношений, возникающих по поводу формирования, распределения (перераспределения) и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, необходимых для реализации государством своих непосредственных функций, текущих и стратегических задач².

¹ Соколова Э. Д. Финансовое право: учебник. М.: Проспект, 2019. С. 68.

² Там же. С. 69.

Уяснение понятий централизованных и децентрализованных финансов также представляется весьма важным. Так, под централизованными финансами следует понимать совокупность денежных отношений, возникающих по поводу формирования и использованием государственных фондов денежных средств, которые сконцентрированы в государственной бюджетной системе и государственных ВБФ. В свою очередь децентрализованные финансы — это денежные отношения, опосредствующие кругообороту фондов денежных средств хозяйствующих субъектов¹.

Как видно из приведенных определений, финансы не являются денежными средствами, т. к. это отношения между различными субъектами по поводу образования и использования фондов денежных средств. Также стоит сказать, что в правоприменительной практике финансовые отношения (финансы) нередко рассматриваются в качестве денежных средств (денег). Поэтому, на наш взгляд, необходимо разграничить понятия «финансы» (финансовые отношения) и «деньги» (денежные отношения).

Отметим, что деньги — явление достаточно многогранное, находящееся на стыке экономической и правовой науки. Термин «деньги» трактуется учеными в различных аспектах: социологическом, юридическом, экономическом, правовом и т. д. Однако в рамках финансового права деньги рассматриваются, как правило, в экономическом и правовом смысле.

С экономической точки зрения «деньги» представляются в качестве товара, который выполняет функции обращения и платежа и, в свою очередь, выступает универсальным измерителем стоимости других товаров².

В правовом смысле под «деньгами» понимаются законодательно установленные и выпущенные в соответствующей форме знаки, которые выражаются в денежных единицах, имеют платежную силу и используются для расчетов внутри государства.

Что касается функций денег, то они во многом схожи с функциями финансов: деньги выступают средством обращения, накопления, платежа, а также средством измерения стоимости товаров.

Таким образом, деньги предназначены для образования денежных фондов, необходимых для обеспечения потребностей государства, общества, личности в денежных средствах, а также контроля за использованием денежных ресурсов³.

Финансы же представляют собой экономический инструмент, который необходим для распределения и перераспределения фондов денежных

¹ Мирошниченко Н. В. Финансовое право: учеб. пособие Ч. 1. URL: <https://www.iprbookshop.ru/121712.html> (дата обращения: 18.05.2023).

² Арзуманова Л. Л. Финансовое право: учебник. М.: Проспект, 2020. С. 14.

³ Цинделиани И. А. Финансовое право в условиях развития цифровой экономики: монография. М.: Проспект, 2019. С. 36.

средств, и выступают одним из способов контроля за их образованием и использованием.

Деньги — мощный регулятор общественных отношений, эффективно используемый государством посредством направления денежных потоков для образования фондов денежных средств, направленных на удовлетворение общественных и государственных нужд. Деятельность государства по поводу регулирования общественных отношений посредством денег носит название финансовой.

Определение финансовой деятельности на протяжении истории менялось в зависимости от финансовой политики государства и научных воззрений по данному вопросу. Однако для более детального понимания финансовой деятельности государства необходимо осветить мнения учёных по данному вопросу. Например, Л. Л. Арзуманова определяет финансовую деятельность государства как организационную деятельность уполномоченных органов и субъектов по образованию, перераспределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях эффективного функционирования государства и выполнения стоящих перед ним общесоциальных задач¹.

Э. Д. Соколова рассматривает финансовую деятельность государства как осуществление им функций по планомерному образованию, распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, обеспечения обороноспособности и безопасности страны².

Таким образом, под финансовой деятельностью понимается функция государства по накоплению, распределению и использованию фондов денежных средств.

Более подробно понятие финансовой деятельности государства будет рассмотрено в главе 3 настоящего курса лекций. Вместе с тем следует обозначить, что федеральные органы государственной власти и органы субъектов РФ осуществляют финансовую деятельность в соответствии с установленным Конституцией РФ разграничением предметов ведения между Федерацией и ее субъектами.

Так, согласно ст. 71 Конституции РФ в ведении РФ находятся: установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, в т. ч. федеральные банки; федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития.

¹ Арзуманова Л. Л. Финансовое право. С. 14.

² Соколова Э. Д. Финансовое право. С. 69.

К совместному ведению РФ и ее субъектов в соответствии со ст. 72 отнесено установление общих принципов налогообложения в Российской Федерации.

Любой деятельности присущи определенные методы. В частности, для финансовой деятельности государства характерны методы собирания денежных средств, методы их распределения и использования. Собираание денежных средств заключается в установлении и взимании налогов в соответствующие уровни бюджетной системы РФ, а также собирание денежных средств на добровольной основе (пожертвования, покупка ценных бумаг и т. п.).

Методы распределения и использования имеют внутреннюю классификацию и делятся на методы финансирования и кредитования.

Для метода финансирования характерно перераспределение бюджетных средств путем их выделения из бюджета соответствующего уровня на определенные цели на условиях безвозмездности, безвозвратности и плановости. Данный метод применяется только в отношении государственных органов.

Кредитование выражается в предоставлении денежных средств на целевой и плановой основе, но, в отличие от финансирования, носит возмездный и возвратный характер. Метод кредитования может использоваться как в отношении государственных, так и иных негосударственных образований.

Такая группировка связана с необходимостью обеспечения деятельности государства и государственного аппарата, т. к. деятельность государства и государственных органов невозможна без пополнения казны государства и ее распределения между органами государственной власти и иными лицами на возмездной и безвозмездной основе.

Для осуществления финансовой деятельности государству необходима определенная система, позволяющая эффективно регулировать общественные отношения. Государство действует через финансовую систему, которая представляет собой совокупность финансовых институтов, каждый из них способствует образованию и использованию соответствующих денежных фондов. В теории права под институтом права понимается группа однородных отношений, поэтому финансовый институт представляет собой группу экономических однородных отношений, которые связаны между собой посредством форм и методов накопления и распределения денежных средств.

Следует сказать, что каждый институт финансовой системы состоит из элементов и субинститутов, в зависимости от внутренней структуры финансовых взаимосвязей в институте. Анализ научной литературы показывает, что в разные временные периоды в рамках финансовой деятельности выделялись различные финансовые институты, такие как финансы

учреждений, кредитование, страхование, внебюджетные фонды, финансы юридических лиц, финансы граждан и т. д. Однако в настоящее время в России действует пять основных институтов финансовой деятельности. К таковым следует отнести государственные финансы (федеральные финансы и финансы субъектов РФ); местные финансы; финансы хозяйствующих субъектов; страховые фонды; государственный и банковский кредит.

Анализ положений о финансовой деятельности дает основание полагать, что главной особенностью финансовой деятельности выступает ее осуществление всеми органами государственной власти, для которых финансовая деятельность является основной и определяющей их компетенцию. Все органы, осуществляющие финансовую деятельность, принято делить на органы общей и специальной компетенции.

К органам общей компетенции относятся высшие представительные и исполнительные органы государственной власти. В соответствии со ст. 71, 75 Конституции РФ данные органы осуществляют руководство финансами, бюджетом, налогами, денежно-кредитной системой, организуют и осуществляют страхование, валютно-денежное обращение, таможенное регулирование и эмиссию.

К органам общей компетенции относятся Федеральное Собрание РФ, Президент РФ, Правительство РФ, представительные и исполнительные органы субъектов РФ и местного самоуправления. Необходимо сказать, что финансовая система едина, поэтому указанные органы выполняют функции в отношении финансов в строгом соответствии со своей компетенцией.

Так, к полномочиям Президента РФ в финансовой сфере следует отнести следующие:

- издание нормативных правовых актов по финансовым вопросам;
- подписание федеральных законов;
- назначение и освобождение от должности министра финансов;
- представление Государственной Думе кандидатуры председателя Банка России и ряд других.

Правительство Российской Федерации является основным органом, обеспечивающим формирование бюджета. Так, на основании п. «а», «б» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ оно осуществляет подготовку бюджета и его рассмотрение в представительных органах, общее руководство исполнением бюджета РФ, занимается другими финансовыми вопросами государства.

В полномочия представительных и исполнительных органов субъектов РФ и местного самоуправления входят вопросы по рассмотрению и утверждению бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, обеспече-

нию в пределах своей компетенции координации деятельности по управлению финансами соответствующих территориальных образований.

В зависимости от степени участия в финансовой деятельности органы власти специальной компетенции делятся на две группы:

1) органы, занимающиеся финансовыми вопросами наряду с исполнением своих основных функций и задач;

2) органы, осуществляющие финансовую деятельность в качестве основного вида деятельности.

Возглавляет список органов специальной компетенции Министерство финансов Российской Федерации, входящее в систему органов исполнительной власти. Полномочия Минфина России утверждены постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 329. Минфин России осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-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, имущественных отношений, бюро кредитных историй, оказания государственной поддержки субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета¹.

Помимо этого, Минфин России осуществляет составление проекта федерального бюджета; утверждение и ведение сводной бюджетной росписи федерального бюджета; представление в Правительство РФ отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета РФ; управление в установленном порядке государственным долгом РФ; выполнение функций эмитента государственных ценных бумаг; обеспечение предоставления бюджетных кредитов в пределах лимита средств, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете; сбор, обработку и анализ информации о состоянии государственных и муниципальных финансов; организацию перечисления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований; согласование решений СФР об объемах и структуре размещения средств страховых взносов и т. п.²

Еще одним специальным государственным органом является Центральный банк Российской Федерации, который занимает особое положение среди органов исполнительной власти, т. к. одновременно является юридическим лицом и при этом осуществляет функции органа государ-

¹ О Министерстве финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ственного управления в финансовой сфере, а также осуществляет руководство в области банковской деятельности.

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции, имеет право издавать нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц, осуществляет эмиссию денег, контролирует и координирует деятельность коммерческих банков, в т. ч. выдает лицензии, устанавливает размер уставного капитала и резервного фонда.

Итак, финансы — это совокупность экономических отношений по поводу образования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, необходимых для выполнения социально значимых задач и функций государства. Деятельность государства, направленная на создание, распределение и использование денежных средств, осуществляется через финансовую систему, представляющую собой совокупность финансовых институтов, каждый из которых способствует образованию и использованию соответствующих денежных фондов.

§ 1.2. Финансовое право как самостоятельная отрасль российского права

Со времен существования СССР велись дискуссии о месте финансового права в системе права. Следует обратить внимание на то, что отрасли права между собой разграничивают по предмету и методу правового регулирования, поэтому существует три точки зрения по данному вопросу.

Ряд авторов говорят о том, что финансовое право не является самостоятельной отраслью права, а входит в состав административного права в качестве подотрасли¹. По мнению других авторов, финансовое право выделилось из государственного права в 1970-х гг.² Авторы, придерживающиеся третьей точки зрения, рассматривают финансовое право в качестве самостоятельной отрасли.

Отметим, что с учетом развития рыночной экономики, наличия в нормах финансового права воли государства, необходимой для обеспечения его экономических потребностей, следует согласиться с мнением авторов, придерживающихся теории относительной самостоятельности

¹ Халфина Р. О. Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. С. 194–195.

² Годме П. М. Финансовое право. М., 1978. С. 41.

финансового права как отрасли права. Однако этот вопрос важен и сложен, поэтому продолжает оставаться дискуссионным.

При рассмотрении финансового права в системе права России необходимо определить его взаимосвязь с другими отраслями права. В связи с тем, что действие финансово-правовых норм распространяется на одну из областей деятельности государства — финансовую, финансовое право тесно соприкасается с конституционным (государственным) и административным правом, охватывая своим воздействием организацию и деятельность государства в целом.

Конституционное право, являясь ведущей отраслью права, закрепляет основы общественного строя и политики Российской Федерации, правового положения личности, федеративное государственное устройство, принципы организации и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Административное право регулирует общественные отношения в области государственного управления, осуществляемого органами исполнительной власти. При этом административное право схоже по предмету и методу правового регулирования с финансовым правом. Финансовое право взаимодействует с конституционным и административным правом, поскольку между ними прослеживается взаимосвязь относительно видов государственной деятельности, на которые распространяется регулирующее воздействие правовых норм этих отраслей права.

Многие исследователи отмечают, что финансовое право имеет тесную связь с гражданским правом. Эта связь обусловлена тем, что экономические отношения субъектов по поводу формирования и использования денежных средств также регулируются нормами гражданского права. Однако важно отметить, что метод правового регулирования, характерный для гражданского права, диспозитивный. Он направлен на регулирование отношений между равноправными субъектами, в то время как основной метод правового регулирования финансового права — императивный, т. е. метод власти и подчинения.

Итак, финансовое право — это совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе образования, распределения и использования денежных фондов (финансовых ресурсов) государства и органов местного самоуправления, необходимых для реализации их задач¹.

Предмет финансового права — это общественные отношения, возникающие в процессе деятельности государства по планомерному образованию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных денежных фондов в целях реализации его задач.

¹ Цинделиани И. А. Финансовое право ... С. 41.

Важнейшие черты отношений, составляющих предмет финансового права, заключаются в том, что они:

1) носят организационный характер, выражающийся в координации деятельности всех субъектов финансовых отношений, конечной целью которой выступает оптимизация процесса формирования фондов денежных средств;

2) носят властный характер, т. е. в этих отношениях неизменно участниками выступают органы государственной власти и органы местного самоуправления, наделенные соответствующими властными полномочиями по отношению к другим участникам;

3) носят имущественный характер (объектом этих отношений выступают денежные ресурсы).

Предмет регулирования определяет метод регулирования финансового права, каковым, как уже было сказано выше, является метод власти и подчинения. Отметим, что данному методу характерно исполнение предписаний одних субъектов финансово-правовых отношений другими субъектами. Важно отметить, что, как правило, эти предписания исходят от уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления, с которыми иные субъекты не находятся в прямых отношениях власти и подчинения. Поэтому довольно часто такие предписания носят организационный характер. Именно в этом проявляется специфика метода правового регулирования, характерного для финансового права.

Кроме того, любая отрасль права имеет свои источники. Так, к источникам финансового права относятся законы и иные нормативные правовые акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также международные нормы и договоры. В свою очередь, финансовое законодательство — это совокупность нормативных правовых актов, регулирующих финансовую деятельность государства.

Основополагающим актом, содержащим правовые основы финансовой деятельности государства, является Конституция Российской Федерации и конституционные акты субъектов РФ.

Также источниками выступают кодифицированные акты — Бюджетный и Налоговый кодексы РФ, которые содержат основные положения о финансовой деятельности государства. Источниками финансового права выступают специальные законы, касающиеся различных областей деятельности государства, такие как федеральные законы Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле в РФ», «О рынке ценных бумаг», ежегодно принимаемые законы о бюджете Российской Федерации и др.

Следующим видом источников являются подзаконные нормативные правовые акты: указы Президента Российской Федерации, постановления

Правительства Российской Федерации, приказы и инструкции Минфина России, Банка России.

Немаловажную роль в регулировании финансовой деятельности играют законы субъектов РФ, решения представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Акты органов местного самоуправления относятся к источникам финансового права, т. к. на их основе формируется местный бюджет, а также происходит регулирование финансовой деятельности муниципалитетов.

К источникам финансового права также следует отнести международные договоры, которые содержат финансово-правовые нормы, направленные на регулирование отношений между Российской Федерацией и иностранными государствами.

Нормы финансового права содержатся в большом числе разнообразных правовых актов, что вызывает необходимость их систематизации. В теории существует понятие «система финансового права», под которой понимается объективно обусловленное системой финансовых отношений внутреннее его строение, объединение и расположение финансово-правовых норм в определенной последовательности. Правовые нормы также группируются внутри отрасли финансового права в определенные правовые институты и подотрасли.

В системе финансового права выделяют общую и особенную части. К общей части финансового права относятся нормы, регулирующие общие принципы, правовые формы и методы финансовой деятельности государства, систему органов государства, осуществляющих финансовую деятельность, их правовое положение, а также правовое положение всех субъектов — участников финансовых правоотношений. К особенной части относятся бюджетное право, бюджетный процесс, бюджетное устройство, страхование, кредитование, валютное и денежное обращение и др.

Таким образом, финансовое право — это совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе образования, распределения и использования денежных фондов (финансовых ресурсов) государства и органов местного самоуправления, необходимых для реализации их задач. Предметом финансового права являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государством финансовой деятельности. Своеобразие предмета регулирования обуславливает и особенности метода регулирования, свойственного финансовому праву. Основным методом правового регулирования финансового права является метод «власти и подчинения».

Глава 2 || Нормы финансового права и финансовые правоотношения

§ 2.1. Понятие, виды и особенности финансово-правовых норм

На данный момент отмечается, что российское финансовое законодательство является чрезвычайно объемным и постоянно меняющимся из-за геополитической обстановки в мире. Тем не менее следует признать, что упрощение в финансовом праве на сегодняшний день невозможно, поэтому в первую очередь необходимо изучить финансово-правовые нормы.

Данным нормам присущи свойства, характерные для иных отраслей права. Во-первых, установление государством на основании закона в строго определенном порядке, с обеспечением их исполнения принуждением. Во-вторых, неоднократность применения. В-третьих, обладание признаком всеобщности. В-четвертых, возложение на участников отношений прав и обязанностей. В-пятых, содержание в источниках права, т. е. наличие конкретных форм их закрепления¹.

Однако в отличие от иных правовых норм финансово-правовые нормы регулируют особый круг общественных отношений, о чем уже говорилось выше. Отметим основные характерные особенности финансово-правовых норм:

1. Содержание финансово-правовых норм, т. е. это правила поведения, имеющие место в процессе осуществления финансовой деятельности государства, которые закрепляют юридические права и обязанности для всех участников финансовых отношений.

2. Финансово-правовые нормы, как правило, носят повелительный характер, что не допускает произвольного их применения.

Таким образом, финансово-правовая норма — это регламентированное государством и обеспеченное мерами государственного принуждения правило поведения, направленное на урегулирование финансовой сферы общественных отношений посредством установления юридических прав и обязанностей участников этих отношений.

Другими словами, финансово-правовая норма — это общеобязательное правило поведения, регулирующее отношения в сфере финансовой деятельности, которое устанавливается государством в строго определённом порядке и форме, выполнение которой обеспечивается мерами государственного принуждения.

Из приведенного определения можно выделить следующие особенности финансово-правовых норм:

¹ Строгонова Е. И. Финансовое право: учеб. пособие. Краснодар: Южный институт менеджмента, 2017. С. 54.

- регулируют отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований;
- являются средством реализации прежде всего публичных, а не частных интересов;
- нестабильны, поскольку находятся в прямой зависимости от экономической ситуации, складывающейся в государстве и в мировой экономике в целом. Отметим, что некоторые финансово-правовые нормы нестабильны изначально, т. к. принимаются на ограниченный период;
- обладают обязывающим (императивным) характером, т. е. ими устанавливаются обязанности разных субъектов финансового права;
- значительную часть норм финансового права составляют «компетенционные нормы», т. е. такие, которые устанавливают компетенцию государственного органа и органа местного самоуправления;
- всегда экономически обоснованы.

В науке финансового права принято классифицировать финансово-правовые нормы по различным основаниям.

I. В зависимости от характера воздействия на участников финансового отношения нормы финансового права подразделяются:

1) на обязывающие нормы. Это правила поведения, закрепляющие права и обязанности участников финансовых правоотношений, которые влекут за собой необходимость совершения ими определенного ряда действий;

2) запрещающие нормы. Правила поведения, которые устанавливают запрет на совершение определенных действий;

3) уполномочивающие (управомочивающие) нормы, устанавливающие права участников финансовых отношений на совершение определенных самостоятельных действий, но в предусмотренных границах.

II. В зависимости от своего содержания нормы финансового права могут быть материальными и процессуальными.

Материальные финансово-правовые нормы закрепляют материальное (денежное) содержание юридических прав и обязанностей участников финансовых отношений.

Процессуальные (процедурные) финансово-правовые нормы устанавливают порядок деятельности в области сбора, распределения и использования государственных денежных фондов.

III. По юридической силе они делятся на нормы законов и нормы подзаконных актов.

IV. По степени общности содержания нормы финансового права можно разделить на нормы-принципы, общие нормы и конкретные нормы.

V. По техническим приемам установления нормы делятся:

1) на определенные нормы (само правило поведения описывается непосредственно в статье нормативного правового акта, в которой оно закреплено);

2) бланкетные нормы (это правило поведения, в структуре которого содержится ссылка на другую норму, закрепленную в ином нормативном правовом акте);

3) отсылочные нормы (ссылка на правило поведения, закрепленное в конкретных статьях этого же нормативного правового акта).

VI. В зависимости от целей, достижение которых предполагается, финансово-правовые нормы бывают правовосстановительные и карательные. Правовосстановительные направлены на принудительное исполнение установленных обязанностей, а карательные (штрафные) предусматривают ограничение каких-либо прав правонарушителя путем возложения на него специальных обязанностей.

Нормы финансового права можно классифицировать и по другим основаниям, например, на нормы бюджетного, налогового, валютного права и т. д.

В рамках данного параграфа необходимо раскрыть структуру финансово-правовых норм. Следует сказать, что структура финансово-правовой нормы, как и структура любой нормы права, состоит из трех элементов: гипотезы, диспозиции и санкции.

Таким образом, финансово-правовая норма — это регламентированное государством и обеспеченное мерами государственного принуждения правило поведения, направленное на урегулирование финансовой сферы общественных отношений посредством установления юридических прав и обязанностей участников этих отношений.

§ 2.2. Понятие, особенности и содержание финансовых правоотношений

Как было указано выше, финансовые отношения складываются в рамках финансовой деятельности государства. Всякое правоотношение возникает на основе правовых норм и представляет собой взаимодействие субъектов права, наделенных субъективными правами и обязанностями. Финансовые отношения являются разновидностью правоотношений, складывающихся в обществе. Они выступают следствием реализации нормы права, когда происходит непосредственное претворение в жизнь установленного правила поведения участниками финансового отношения.

Отношения, урегулированные нормами финансового права, становятся финансово-правовыми отношениями. Участники таких правоотношений находятся во взаимосвязи, которая проявляется через реализацию

субъективных юридических прав и исполнение обязанностей, обеспечиваемое принудительной силой государства.

Отметим, что во время финансовой деятельности государства возникают не только финансово-правовые отношения, но и иные — организационно-подготовительные, информационные, аналитические и другие, не требующие правовой регламентации, при этом финансово-правовые отношения являются основополагающими¹. То есть финансовая деятельность государства невозможна вне правовых отношений, т. к. получение государством запланированных средств возможно лишь при взаимосвязи юридических прав и обязанностей, которые гарантируется мерами государственного принуждения.

Таким образом, финансово-правовые нормы служат основанием для возникновения финансово-правовых отношений. Правовая урегулированность финансово-правовых отношений необходима для достижения целей государства в области планомерного образования, распределения, перераспределения и использования денежных фондов.

Для финансовых правоотношений характерны как общие, так и специфические признаки.

Анализ различных источников показывает, что к общим признакам относятся: возникновение исключительно на основе норм права; обеспечение и охрана исключительно силами государства; реализация на основе субъективных прав и юридических обязанностей; волевой характер.

К специфическим признакам в основном относятся следующие:

- финансовые правоотношения — это вид имущественных отношений;
- они обусловлены финансовой деятельностью государства и муниципальных образований;
- носят публичный характер (одним из участников этих отношений всегда выступает государство в лице компетентных органов).

Отличительные признаки дают возможность отграничить финансовые правоотношения от похожих общественных отношений. Кроме того, конечной целью любого финансового правоотношения является аккумуляция, распределение и использование фондов денежных средств.

Таким образом, финансовые правоотношения — это урегулированные нормами финансового права общественные отношения, возникающие в процессе аккумуляции, распределения, перераспределения и использования денежных фондов государства участниками этих отношений.

Как и финансово-правовые нормы, финансовые правоотношения подлежат классификации по различным основаниям.

¹ Соколова Э. Д. Финансовое право. С. 43.

I. В зависимости от структуры финансовой системы Российской Федерации делятся на бюджетные, налоговые, кредитные, расчетные и др.

II. По содержанию правоотношения подразделяются:

1) на материальные (комплекс прав и обязанностей субъектов в сфере получения, распределения и использования финансовых ресурсов государств);

2) процессуальные (порядок осуществления финансовой деятельности).

III. По субъектам правоотношения финансовые правоотношения бывают конкретными, когда существует связь между субъектами, и общими, когда субъект вступает в связь с неопределенным кругом обязанных лиц.

IV. По характеру воздействия правоотношения бывают:

– регулятивные (обязывающие, запрещающие, уполномочивающие (уполномочивающие)), возникающие на основании юридической обязанности совершать определенные действия либо воздержаться от них;

– охранительные, возникающие из применения финансово-правовых санкций.

Список приведенных классификаций не является исчерпывающим, т. к. классифицировать отношения можно и по иным основаниям.

Следует сказать, что в соответствии с основными положениями теории права правоотношения возникают, изменяются и прекращаются на основании юридических фактов — событий и действий (фактического состава).

Отметим, что особенностью финансовых правоотношений является то, что их нельзя выстраивать с точки зрения волеизъявления участников, т. к. их реализация возможна лишь на основании норм, закрепленных в нормативных правовых актах.

Прекращение финансовых правоотношений происходит также на основании юридических фактов, характерных только для финансовых правоотношений (к примеру, погашение обязательства в результате уплаты суммы недоимки по налогам, использование бюджетных ассигнований и др.)¹.

Структура финансового правоотношения включает субъект, объект и содержание, т. е. права и обязанности участников правоотношения.

К субъектам финансовых правоотношений относятся: государство, муниципальные образования, хозяйствующие субъекты, а также граждане. Государство реализует свои функции в качестве субъекта финансовых правоотношений, в основном при решении финансовых вопросов в рамках взаимодействия с субъектами РФ через специальные уполномоченные

¹ Заческа Е. Н. Финансовое право: учеб. пособие. Тула: Институт законоведения и управления ВПА, 2018. С. 14.

финансовые органы (кредитные организации), представляющие его интересы и интересы иных субъектов.

Отметим, что хозяйствующие субъекты становятся субъектами финансовых правоотношений как при уплате налогов, так и при нахождении на государственном финансировании. Наряду с гражданами РФ, в финансовые правоотношения вступают также иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории России и исполняющие нормы налогового и бюджетного законодательства. Содержание финансового правоотношения — это права и обязанности субъектов данного правоотношения по собиранию, распределению, перераспределению и использованию фондов денежных средств в процессе осуществления финансовой деятельности. Объектом финансового правоотношения всегда выступают деньги или денежные обязательства.

Таким образом, финансовые правоотношения имеют как общие, так и специфические признаки, возникают, изменяются и прекращаются на основании юридических фактов, в их структуру входят субъект, объект и содержание.

Глава 3 Правовые основы государственного управления финансами и финансового контроля

§ 3.1. Финансовая деятельность государства, её место в механизме государственного управления финансами

В самом общем смысле под управлением понимается целенаправленное воздействие субъекта управления на его объект с целью достижения желаемого результата. Обычно управление ассоциируется с порядком, в противоположность хаосу, дезорганизации, деструкции¹. Оно всегда имеет цель и присуще практически всем сферам человеческой деятельности и всем стадиям общественного производства.

Среди множества видов управления особое место занимает государственное управление, в системе которого выделяют управление социально-экономическими процессами в обществе, в частности управление финансами.

Задачи государственного управления финансами сводятся к трем основным направлениям: во-первых, в процессе управления финансами государство нацелено на формирование финансовой базы, необходимой для функционирования государства и социально-экономического развития общества; во-вторых, управление финансами направлено на создание условий для более эффективного и целесообразного использования финансовых ресурсов государства; в-третьих, в процессе управления финансами осуществляется контроль за рациональным и целевым использованием финансовых ресурсов.

К объектам государственного управления финансами следует отнести различные сферы финансовых отношений, в частности государственные финансы, страхование, финансы организаций и т.д.

Субъектами управления финансами выступают финансовые органы, институты и учреждения, которые регулируют процессы, протекающие в экономической жизни общества.

Целью государственного управления финансами является полная мобилизация финансовых ресурсов государства и их эффективное использование в соответствии с теми задачами, которые стоят перед государством в текущий момент времени и на перспективу. Другими словами, конечной целью управления финансами выступает разработка финансовой политики.

¹ Мухаев Р. Т. Государственное и муниципальное управление: учебник. М.: Инфра-М, 2023. С. 9.

Выступая составной частью государственной политики, финансовая политика представляет собой систему важнейших целей и идей, сформулированных представителями юридической, экономической и других отраслей науки и воплощенных в конкретных государственных социальных и экономических программах¹.

Управленческое воздействие осуществляется при помощи различных финансовых инструментов, способов, методов с целью обеспечения соответствующей финансовой политики, которые в совокупности представляют целостный финансовый механизм.

Таким образом, под государственным управлением финансами следует понимать целенаправленное воздействие финансовых органов на финансовые отношения с целью разработки и реализации финансовой политики государства.

В зависимости от масштаба деятельности выделяют два вида государственного управления финансами — стратегическое и текущее. Стратегическое управление направлено на определение основных направлений развития государства в целом. Оно осуществляется высшими органами государственной власти (Президент РФ, Федеральное собрание РФ, Правительство РФ).

Сущность текущего управления финансами сводится к регулированию ограниченного круга финансовых отношений (в определенной сфере или на определенной территории). Оно осуществляется органами оперативного управления финансами. К таковым следует отнести Банк России, Минэкономразвития России, Минфин России (а также находящиеся в его ведении федеральные службы), Федеральную антимонопольную службу, Федеральную службу по финансовому мониторингу и др. Кроме того, к органам текущего управления финансами относятся территориальные финансовые органы.

Важнейшей и необходимой составной частью государственного механизма управления финансами выступает финансовая деятельность государства. По мнению Е. М. Ашмариной, главной целью государства при осуществлении финансовой деятельности выступает создание условий, обеспечивающих его бесперебойное функционирование на том или ином этапе исторического развития².

Характеризуя финансовую деятельность государства, необходимо подчеркнуть, что она представляет собой особый вид государственной деятельности, т. к. находится в компетенции у всех органов власти — законодательных, исполнительных и судебных. То есть финансовая деятель-

¹ Ручкина Г. Ф. Финансовое право: учебник и практикум для вузов. М.: Юрайт, 2023. С. 27.

² Ашмарина Е. М. Финансовое право: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2020. С. 10.

ность государства — это организованная уполномоченными органами деятельность по образованию, распределению и использованию финансовых ресурсов для решения задач в социальной-экономической сфере.

В процессе осуществления финансовой деятельности государство сохраняет либо, наоборот, изменяет сложившийся порядок публичных финансовых отношений, преследуя при этом две взаимосвязанные цели — статическую и динамическую.

Статическая цель финансовой деятельности государства заключается в поддержании уже достигнутого результата, т. е. в сохранении стабильности экономики, уровня экономического развития, устойчивости баланса доходов и расходов централизованных фондов денежных средств, межбюджетных отношений, стабильной политики в сфере денежно-кредитного и валютного регулирования и т. п.

Динамическая же цель направлена на перманентное усовершенствование и развитие финансовых отношений.

Финансовая деятельность государства основана на общеотраслевых принципах, присущих всему многообразию видов деятельности Российской Федерации. Среди них необходимо обозначить следующие:

1) принцип законности, суть которого обусловлена детальным урегулированием нормами финансового права абсолютно всех аспектов финансовой деятельности государства. Соблюдение этих норм обязательно для всех участников финансовых отношений и обеспечивается государственным принуждением;

2) принцип гласности выражается в доступности для участников финансовых отношений информации, касающейся содержания финансово-плановых актов, аспектов их выполнения, результатов проведенных проверок в финансовой сфере и т. п.;

3) принцип федерализма сводится к разграничению компетенций РФ и субъектов РФ в сфере проведения финансовой политики;

4) принцип плановости (деятельность государства по образованию, 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).

Стоит отметить, что финансовая деятельность государства и муниципальных образований выступает специфическим видом деятельности, и поэтому ей присущи специальные принципы, такие как принцип единства цели осуществления финансовой деятельности, принцип эффективности, принцип максимально допустимой прозрачности и т. д.¹

¹ Соколова Э. Д. Финансовое право. С. 89.

Кроме того, государство в процессе осуществления финансовой деятельности использует определенные методы, о которых шла речь в главе 1 настоящего курса лекций.

Федеративное устройство нашего государства обуславливает возможность разделения финансовой деятельности по видам в зависимости от территориального уровня: различают финансовую деятельность государства (РФ и субъектов РФ) и финансовую деятельность органов местного самоуправления.

Финансовая деятельность субъекта РФ — это осуществление им функций по планомерному аккумулированию, распределению и использованию фондов денежных средств (финансовых ресурсов) субъекта РФ в целях реализации его задач и функций¹.

Финансовая деятельность органов местного самоуправления осуществляется компетентными органами муниципалитетов и сводится к планомерному собиранию, распределению и использованию финансовых ресурсов в целях осуществления публичных задач (в рамках полномочий, делегированных государством) и функций местного самоуправления².

Формы осуществления финансовой деятельности выражаются в виде непосредственных действий органов государственной власти и муниципальных образований на соответствующем уровне. По своему характеру они могут быть правовыми, выражающимися в установлении или применении норм права, что влечет за собой правовые последствия, и неправовыми, опосредующими организационные отношения (например, инструктирование финансовой службы организации, проведение совещаний в аппарате финансовых и налоговых органов и т. д.).

Основная цель финансовой деятельности государства — это обеспечение финансовой устойчивости государства и общества. Цель всегда задает смысл деятельности, которая невозможна без решения конкретных задач. В силу различий в правовом положении субъектов финансовой деятельности степень их участия в ней может быть разной, соответственно, и задачи, стоящие перед такими субъектами различны. Тем не менее представляется необходимым выделить ряд основополагающих задач, в частности:

- создание условий для эффективного функционирования финансовой системы государства;
- аккумуляция финансовых ресурсов для решения общественно значимых задач в публичной сфере;

¹ Крохина Ю. А. Финансовое право России: учебник. М.: Норма: Инфра-М, 2023. С. 37.

² Там же. С. 38.

– эффективное и рациональное использование финансовых ресурсов в интересах общества и государства;

– определение направлений воздействия на социально-экономические процессы, происходящие в обществе, и др.

Таким образом, под финансовой деятельностью государства следует понимать форму государственного управления финансами, посредством которой формируются, распределяются и используются финансовые ресурсы с целью функционирования государства и устойчивого социально-экономического развития общества.

§ 3.2. Понятие, виды и методы финансового контроля

Финансовый контроль выступает обязательным элементом финансовой деятельности государства, поскольку служит формой реализации контрольной функции финансов и призван охранять права государства, муниципальных образований, граждан.

Государственный и муниципальный финансовый контроль является составной частью финансового контроля. Согласно ст. 265 БК РФ государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также соблюдения условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета.

Установление контроля за деятельностью субъектов финансовых правоотношений является одним из направлений финансовой политики государства, и в таком качестве он имеет несколько аспектов:

во-первых, посредством государственного и муниципального финансового контроля реализуется функция государственного управления;

во-вторых, государственный и муниципальный финансовый контроль — это форма взаимодействия органов государственной власти и муниципалитетов непосредственно с обществом с целью получения обратной связи в системе финансово-правового регулирования в виде информации о ходе выполнения принятых ими мер и оценки эффективности проводимой финансовой политики;

в-третьих, благодаря мерам государственного и муниципального финансового контроля обеспечивается поддержание режима законности в финансовой сфере.

Значение финансового контроля выражается в том, что он является важнейшим средством обеспечения финансовой дисциплины. К слову,

финансовая дисциплина связана с четким соблюдением установленных требований и порядка формирования, распределения и использования государственных фондов денежных средств, фондов субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также и иных хозяйствующих субъектов.

Как уже говорилось выше, финансовый контроль выступает элементом финансовой деятельности государства, следовательно, ему присущи те же общеотраслевые принципы (законности, гласности, федерализма, плановости).

Объектом государственного и муниципального финансового контроля выступает движение финансовых ресурсов в процессе формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств.

Предметом контроля выступают различного рода финансовые операции (валютные, кассовые, операции с бюджетными средствами), финансово-плановая и бухгалтерская документация предприятий, налоговые декларации и т. д.

Государственные и муниципальные органы выступают субъектами государственного и муниципального финансового контроля соответственно. Кроме того, к таковым следует отнести негосударственные организации и учреждения, наделенные полномочиями проведения мероприятий по проверке соблюдения финансового законодательства.

Мероприятия финансового контроля направлены на проверку законности и эффективности финансовой деятельности государства в целом в лице его компетентных органов, проверку финансовой деятельности административно-территориальных образований, муниципалитетов, а также физических и юридических лиц, совершающих или опосредующих финансовые операции. Для всех перечисленных участников финансовых отношений финансово-правовые нормы, устанавливаемые государством, являются обязательными к исполнению. Этот факт обуславливает необходимость проведения контрольных мероприятий с целью проверки выполнения адресуемых им правил поведения.

Итак, финансовый контроль — это контроль за законностью и целесообразностью действий в области образования, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях эффективного развития страны и ее регионов.

В теории финансового права финансовый контроль подразделяется на несколько видов по различным основаниям. В зависимости от категории субъектов, его осуществляющих, различают следующие виды финансового контроля:

– общегосударственный (осуществляется органами законодательной и исполнительной власти);

- вневедомственный (осуществляется министерствами и иными органами исполнительной власти, органами системы государственных внебюджетных фондов);
- внутриведомственный;
- контроль финансово-кредитных органов (банковский контроль);
- внутрихозяйственный (контроль финансово-хозяйственной деятельности, осуществляемый экономическими службами самого предприятия или организации);
- общественный;
- аудиторский (форма предпринимательской деятельности по осуществлению независимой проверки достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности, а также проверке платежно-расчетной документации, налоговых деклараций и другой финансовой документации хозяйствующего субъекта).

По форме проведения различают обязательный и инициативный финансовый контроль. Обязательный проводится:

- в силу требований законодательства (контроль со стороны представительных (законодательных) органов власти за исполнением бюджета по итогам за год);
- по решению компетентных государственных органов (проверки и обследования налогоплательщиков по вопросам налогообложения со стороны налоговых органов, контроль, проводимый на основе решений правоохранительных органов).

Инициативный финансовый контроль осуществляется по самостоятельному решению хозяйствующих субъектов.

В зависимости от сферы проверяемой финансовой деятельности финансовый контроль бывает бюджетный, налоговый, валютный, кредитный, страховой, инвестиционный и т. д.

Согласно ст. 265 БК РФ выделяют следующие виды государственного (муниципального) финансового контроля:

- внешний и внутренний;
- предварительный и последующий.

Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль является контрольной деятельностью соответственно Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль является контрольной деятельностью Федерального казначейства, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся исполнительными органами субъектов РФ (органами местных администраций).

Предварительный контроль проводится на стадии составления, рассмотрения, утверждения финансовых проектов, планов. Он носит превентивный характер с целью недопущения возможности незаконного или нерационального расходования финансовых ресурсов.

Последующий контроль выполняется после совершенных финансово-хозяйственных операций. Акты, составляемые по результатам проведенного финансового контроля, имеют юридическую силу.

Кроме того, в процессе осуществления субъектами (органами государственной власти, юридическими и физическими лицами) хозяйственной деятельности может иметь место текущий финансовый контроль, реализуемый в ходе проведения операций по формированию и использованию государственных денежных средств.

Финансовый контроль осуществляется различными методами, под которыми понимаются приемы, способы и средства его осуществления. Для каждого вида финансового контроля предусмотрены свои методы, определенные соответствующими нормативными правовыми актами.

В соответствии со ст. 267.1 БК РФ к методам проведения финансового контроля относят ревизии, проверки, обследования.

Под проверкой в целях осуществления государственного (муниципального) финансового контроля понимается совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период.

Проверки подразделяются на камеральные и выездные, в т. ч. встречные проверки. Под камеральными проверками в целях осуществления государственного (муниципального) финансового контроля понимаются проверки, проводимые по месту нахождения органа государственного (муниципального) финансового контроля на основании бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности и иных документов, представленных по его запросу.

Под выездными проверками в целях осуществления государственного (муниципального) финансового контроля понимаются проверки, проводимые по месту нахождения объекта контроля, в ходе которых в т. ч. определяется фактическое соответствие совершенных операций данным бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности и первичных документов.

Под встречными проверками в целях осуществления государственного (муниципального) финансового контроля понимаются проверки, проводимые в рамках выездных и (или) камеральных проверок в целях

установления и (или) подтверждения фактов, связанных с деятельностью объекта контроля.

Под ревизией в целях осуществления государственного (муниципального) финансового контроля понимается комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности. Результаты проверки, ревизии оформляются актом.

Под обследованием понимаются анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля. Результаты обследования оформляются заключением.

Таким образом, финансовый контроль, выступая неотъемлемой составляющей финансовой деятельности государства, представляет собой контроль за законностью и целесообразностью действий в области образования, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях эффективного развития страны и ее регионов.

§ 3.3. Органы финансового контроля

Напомним, что сложившаяся в России система финансового контроля обусловлена ее федеративным устройством и имеет двухуровневую структуру:

- первый уровень включает государственный финансовый контроль, который осуществляется федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов РФ;

- второй уровень — негосударственный финансовый контроль, а именно муниципальный, осуществляемый компетентными органами местного самоуправления. Кроме того, к видам негосударственного финансового контроля следует отнести общественный контроль, внутрифирменный контроль и аудиторский (независимый) контроль.

Государственный финансовый контроль, в свою очередь, можно подразделить на президентский, парламентский и административный.

Президентский финансовый контроль осуществляется Президентом РФ в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в области финансов. Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, в т. ч. экономической, инвестиционной, денежно-кредитной, налоговой и т. д. Приоритетные направления осуществления государственного фи-

нансового контроля определяются путем издания соответствующих указов и распоряжений.

Контроль за исполнением и реализацией положений упомянутых выше указов и распоряжений Президента РФ осуществляют компетентные органы, в частности Контрольное управление, образованное в администрации Президента РФ, наделенное широкими полномочиями по осуществлению президентского контроля на всей территории РФ от имени и по поручению Президента РФ.

В соответствии с п. 4 Положения о контрольном управлении Президента Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 08.06.2004 № 729, в функции Управления входит не только организация и проведение контрольных мероприятий, в т. ч. проверок, но и рассмотрение докладов об исполнении поручений Президента РФ, участие в подготовке материалов для ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ и ряд других.

Парламентский финансовый контроль осуществляется представительными органами государственной власти РФ, а также представительными органами субъектов РФ. Основные положения парламентского контроля в сфере финансовых отношений закреплены федеральными законами Российской Федерации «О парламентском контроле» (от 07.05.2013 № 77-ФЗ) и «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (от 08.05.1994 № 3-ФЗ).

В соответствии со ст. 11 федерального закона «О парламентском контроле» указанный вид контроля, осуществляемого в бюджетной сфере, подразделяется на предварительный, текущий и последующий парламентский контроль.

В рамках предварительного парламентского контроля осуществляются:

- 1) обсуждение проекта основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации, проекта бюджетного прогноза (проекта изменений бюджетного прогноза) Российской Федерации на долгосрочный период;

- 2) рассмотрение проектов государственных программ Российской Федерации, в т. ч. федеральных целевых программ, и предложений о внесении изменений в государственные программы Российской Федерации, в т. ч. в федеральные целевые программы;

- 3) участие в обсуждении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

4) рассмотрение и утверждение проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период в соответствии с положениями БК РФ.

Текущий парламентский контроль осуществляется посредством реализации ряда мероприятий, в т. ч. на заседаниях комитетов и комиссий палат Федерального Собрания РФ, непосредственно в процессе исполнения федерального бюджета и бюджетов ГВФ РФ.

В рамках последующего парламентского контроля осуществляются рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В связи с тем, что к ведению палат Федерального Собрания РФ относятся вопросы формирования руководящего звена главных контрольных и надзорных органов государства (в частности, Счетной палаты РФ)¹, представительным органам государственной власти отводится особая роль в организационно-правовом обеспечении государственного финансового контроля.

Ведущую роль в системе контрольных и надзорных органов играет Счетная палата РФ. Помимо контрольно-ревизионных мероприятий, Счетная палата РФ осуществляет экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность. В соответствии со ст. 13 Федерального закона Российской Федерации от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» в рамках выполнения своих задач Счетная палата осуществляет следующие функции:

1) осуществление внешнего государственного финансового контроля в бюджетной сфере;

2) экспертиза проектов федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, проверка и анализ обоснованности их показателей;

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;

¹ О Счетной палате Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 № 41-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5) проведение проверки бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов — получателей межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

6) осуществление контроля в банковской сфере, в т. ч. за деятельностью Банка России, его структурных подразделений (в соответствии с решениями Государственной Думы РФ), других банков и небанковских кредитных организаций, входящих в банковскую систему РФ;

7) осуществление контроля за деятельностью ЦБ РФ по обслуживанию государственного долга РФ и др.

Перейдем к рассмотрению вопросов административного финансового контроля. Этот вид контроля осуществляется органами исполнительной ветви власти: Правительством РФ, которое выступает высшим исполнительным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в России, и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Согласно положениям Конституции РФ и Федерального конституционного закона Российской Федерации от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе:

- федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
- отчет об исполнении федерального бюджета;
- обеспечивает проведение единой финансово-кредитной и денежной политики;
- осуществляет управление федеральной собственностью.

Непосредственно выработка единой государственной финансовой политики и нормативно-правовое регулирование в финансовой сфере осуществляется Министерством финансов РФ, которое подчиняется Правительству РФ¹.

Помимо прочего, в ведении Минфина России находятся несколько федеральных служб, в частности Федеральное казначейство РФ, Федеральная налоговая служба РФ, Федеральная таможенная служба РФ, на которые непосредственно возложено выполнение контрольных функций.

Федеральное казначейство находится в статусе федеральной службы, которая выполняет правоприменительные функции Минфина России по обеспечению исполнения федерального бюджета. Федеральное казначейство осуществляет финансовый контроль за ведением операций с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей

¹ Вопросы Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 07.04.2004 № 185. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

и получателей бюджетных средств, кредитных организаций и других участников финансовых правоотношений.

Единую систему контроля за соблюдением норм финансового законодательства дополняет Федеральная налоговая служба с подведомственными ей территориальными органами в части контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью поступления налогов в соответствующие бюджеты.

К числу органов специальной компетенции следует отнести образованную Указом Президента РФ от 13.06.2012 № 808 Федеральную службу по финансовому мониторингу¹. К полномочиям службы относят принятие мер, направленных на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, противодействие финансированию терроризма и экстремистской деятельности и т. д.

Государственный финансовый контроль, проводимый в РФ, дополняется мерами, принимаемыми в рамках муниципального финансового контроля, который, в свою очередь, имеет наибольшее сходство с государственным и представляет собой совокупность мероприятий, осуществляемых местными органами власти, которые направлены на проверку законности и эффективности деятельности получателей бюджетных средств в процессе их распределения и использования.

На муниципальном уровне внешний финансовый контроль осуществляется финансовыми органами муниципалитетов, внутренний — органами местных администраций.

В соответствии с конституционными положениями на территории РФ осуществляется общественный финансовый контроль. В частности, ст. 32 Конституции РФ закреплено право граждан на участие в управлении делами государства, а в ст. 24 Конституции РФ — обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления обеспечить каждому лицу возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы.

Соответственно, субъектами общественного финансового контроля выступают граждане, коллективы, общественные объединения. Кроме того, органы государственной власти могут привлекать общественность к выполнению своих контрольных функций.

В целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления создана Обще-

¹ Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 13.06.2012 № 808. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ственная палата РФ¹, которая взаимодействует с вышеуказанными органами с целью доведения до них информации о существующих социальных потребностях, а также защиты прав и свобод граждан, общественных объединений и иных некоммерческих организаций в процессе реализации государственной финансовой политики.

Необходимо отметить, что органы государственной власти, в частности Минфин России, проводят важную работу по организации и обеспечению качественного функционирования негосударственного финансового контроля в стране, а именно института независимого аудита.

Аудиторский (независимый) финансовый контроль представляет собой независимую и объективную оценку выявленных отклонений от принятых стандартов или принципов эффективного управления. Данный вид контроля проводится в соответствии с положениями Федерального закона Российской Федерации от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

Аудиторская деятельность — это деятельность по проведению аудита и оказанию сопутствующих аудиту услуг, осуществляемая аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами². Важно отметить, что в соответствии с действующими законодательными положениями аудиторская деятельность не может подменять мероприятия финансового контроля, осуществляемого компетентными органами государственной власти и местного самоуправления.

Цель аудита — определить, соответствуют ли действия, программы и институты принципам экономии, эффективности и результативности, а также есть ли дополнительные ресурсы для совершенствования финансовой деятельности. Аудит можно разделить:

- на обязательный, когда проверки проводятся в случаях, прямо установленных законом или по поручению государственных органов. Обязательный аудит проводится ежегодно и только внешними аудиторами с учетом требований закона об аудиторской деятельности;
- инициативный (добровольный) аудит проводится по решению хозяйствующего субъекта на основании договора с аудиторской организацией или индивидуальным аудитором;
- внутренний аудит является неотъемлемым и важным элементом управленческого контроля. К примеру, организация системы контроля в структуре МВД России регулируется в первую очередь приказом

¹ Об Общественной палате Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон Российской Федерации от 04.04.2005 № 32-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об аудиторской деятельности [Электронный ресурс]: федеральный закон Российской Федерации от 30.12.2008 № 307-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

МВД России от 20.10.2021 № 684 «Об организации и осуществлении внутреннего финансового контроля в системе МВД России», которым утвержден порядок проведения внутреннего финансового аудита и ведомственного финансового контроля в МВД России;

– внешний аудит осуществляется сторонними аудиторскими организациями (юридическими лицами) или независимыми аудиторами на основании договоров (поручений) с организациями.

Внутрифирменный (корпоративный) финансовый контроль осуществляется экономическими службами (финансовым отделом, бухгалтерией и пр.) самого хозяйствующего субъекта. Службы внутрифирменного контроля следят за эффективностью и целесообразностью денежных затрат, как собственных, так и заемных средств; анализируют и сопоставляют фактические финансовые результаты с планируемыми показателями; контролируют финансовое состояние хозяйствующего субъекта в целом.

Таким образом, сложившаяся в России система финансового контроля включает в себя два уровня: государственный финансовый контроль, осуществляемый органами государственной власти, и негосударственный финансовый контроль (муниципальный, общественный, внутрифирменный, аудиторский (независимый)).

Глава 4 || Бюджетное право

§ 4.1. Понятие и значение государственного и местного бюджетов

Бюджет (Budget, bougette, bulga) — дословно «кожаный мешок», т. к. в старину в кожаных мешках носили акты, затрагивающие финансовые дела государства. В современном мире бюджет рассматривается в трех аспектах, при этом рассмотрение бюджета в трех аспектах — материальном, экономическом и правовом — отражает его сущность и взаимосвязь с иными отраслями права России.

1. Материальный аспект бюджета — это его рассмотрение через денежные фонды, принадлежащие государству и муниципальным образованияам, служащие для выполнения государственных и муниципальных задач. Стоит сказать, что в данном аспекте он имеет подвижное состояние, т. к. происходит смена доходной и расходной части бюджета за счет финансовых потоков.

2. Экономический аспект бюджета можно рассматривать через призму выполняемых им функций, таких как распределительная (аккумуляция денежных ресурсов и их распределение в соответствии с общегосударственными потребностями), контрольная (контроль за движением и использованием средств) и стимулирующая (полученная информация о поступлении финансовых ресурсов, об их размере и соответствии объему потребностей стимулирует государство на изменение финансовой политики).

3. Бюджет в правовом аспекте — это принятый в соответствии с нормами российского законодательства закон. Он разрабатывается Правительством РФ, утверждается Государственной Думой и подписывается Президентом РФ.

С точки зрения законодательства, а именно ст. 6 БК РФ, бюджет — это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Отметим, что ст. 11 БК РФ закрепляет правовые формы бюджетов бюджетной системы РФ. Для федерального бюджета — это федеральный закон, для бюджета субъектов РФ — это закон субъекта РФ, для местного бюджета — это муниципальный правовой акт представительного органа муниципального образования.

Бюджет в юридической литературе рассматривается в разных значениях, например, как акт высшей юридической силы; основной финансовый план государства, предусматривающий его доходы и расходы на определенный период времени; централизованный фонд денежных средств; финансовый план остальных звеньев финансовой системы России.

Из вышеперечисленного следует, что бюджет — это основополагающий финансовый план государства, суть которого сводится к обозначению последовательности мероприятий, связанных с образованием, распределением и использованием централизованного денежного фонда публично-правового образования, утверждаемый соответствующими представительными органами в форме акта публично-правового образования для осуществления расходных обязательств¹.

Анализ норм БК РФ и иных нормативных правовых актов позволяет выделить роль бюджета. Бюджет предназначен для обеспечения государства, т. к. создает финансовую базу деятельности государства и публично-правовых образований, позволяющую им выполнять общественно полезные задачи в рамках соответствующей территории. Помимо этого, он позволяет содержать государственный аппарат за счет средств соответствующего бюджета. Особое значение на современном этапе развития социальной политики государства приобретает такая роль, как способствование реализации региональных и национальных проектов в России.

Можно выделить различные виды бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

I. Исходя из структуры бюджетной системы Российской Федерации можно классифицировать бюджеты на федеральный бюджет, бюджет субъекта РФ, бюджет муниципального образования.

II. В зависимости от соотношения доходной и расходной части бюджета можно выделить:

- дефицитный бюджет (расходы бюджета превышают доходы);
- профицитный бюджет (доходы бюджета превышают расходы);
- сбалансированный бюджет (расходы по сумме равны доходам).

III. В соответствии с российским законодательством бюджеты разделяются на государственные и местные. В нормах ГК РФ содержатся положения, разграничивающие государственную и муниципальную собственность. Так, государственной собственностью РФ являются имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам РФ, средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями. То есть государственный бюджет — это бюджет России и субъектов РФ, поименованных в Конституции РФ.

Муниципальная собственность — это имущество, принадлежащее на праве собственности муниципальным образованиям, средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями. То есть каждое муниципаль-

¹ Арзуманова Л. Л. Финансовое право. С. 97.

ное образование имеет собственный бюджет, который и является местным бюджетом.

Немаловажным является выделение в законодательстве России нового понятия — консолидированный бюджет. Согласно ст. 6 БК РФ консолидированный бюджет — это свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов ГВФ) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами. Отметим, что такой вид бюджета не имеет правовой формы и существует лишь для расчета и анализа.

IV. В зависимости от срока действия бюджета выделяют годовые и многолетние бюджеты.

Таким образом, любое государство немыслимо без бюджета. С одной стороны, это финансовый план государства, а с другой стороны, бюджет — это закон, т. е. акт высшей юридической силы.

§ 4.2. Бюджетное право и бюджетные правоотношения

Как было отмечено выше, систему финансового права составляют его институты и подотрасли. Бюджетное право традиционно является подотраслью российского финансового права, т. к. содержит в себе основополагающие положения о бюджете и бюджетном процессе. В научной и учебной литературе бюджетное право рассматривается по-разному, в зависимости от воззрений автора по данному вопросу. Так, И. И. Кучеров под бюджетным правом понимает совокупность финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы и бюджетов ГВФ, государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга, а также отношений, возникающих в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов, контроля за их исполнением¹.

Д. Е. Фадеев определяет бюджетное право как подотрасль финансового права, регулиющую в различных сферах общественные отношения, а именно возникающие: между субъектами в процессе формирования доходных источников и осуществления расходных полномочий бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ; между субъектами в рамках регламентированных законом стадий бюджетного процесса и при регламентации правового статуса участников бюджетного процесса; при осуществлении государственных и муниципальных заимствований, регулировании

¹ Кучеров И. И. Бюджетное право России. М., 2002. С. 53.

государственного и муниципального долга; в сфере привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства¹.

Исходя из приведенных выше определений, можно сделать вывод о том, что под бюджетным правом авторы единодушно понимают совокупность правовых норм, которые безусловно воздействуют на общественные отношения и связаны с формированием, распределением и использованием бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, а также бюджетов ГВФ. По нашему мнению, следует согласиться с данным определением, т. к. оно наиболее полно отражает специфику рассматриваемой подотрасли финансового права.

Анализ норм БК РФ показывает, что к бюджетному праву относятся отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений по поводу:

- формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, осуществления заимствований и регулирования долга, как государственного, так и муниципального;
- составления, рассмотрения проектов, утверждения, исполнения и контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности, осуществления бюджетного учета;
- правового статуса участников бюджетного процесса, правовых основ казначейского сопровождения, ответственности за бюджетные правонарушения.

Таким образом, бюджетное право представляет собой совокупность норм права, определяющих и регулирующих бюджетную систему РФ, доходы, расходы и порядок их классификации, полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетный процесс и ответственность за бюджетные правонарушения.

Из приведенного определения можно выделить отношения, входящие в предмет бюджетного права:

- бюджетная система РФ;
- доходы, расходы и их классификация;
- бюджетный процесс;
- контроль за стадиями бюджетного процесса;
- ответственность за бюджетные правонарушения.

Отметим, что бюджетному праву присущ императивный метод правового регулирования.

Согласно ст. 2 БК РФ бюджетное законодательство РФ состоит:

- а) из Бюджетного кодекса РФ, принятого 31.07.1998 и введенного в действие 01.01.2000;

¹ Запольский С. В. Бюджет и бюджетное право. М.: Эксмо, 2006. С. 125–126.

б) принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете. Порядок принятия федерального закона о бюджете установлен Конституцией РФ и главами 22–23 БК РФ. Согласно ст. 5 БК РФ закон (решение) о бюджете вступает в силу с 1 января и действует до 31 декабря финансового года, если иное не предусмотрено БК РФ и (или) законом (решением) о бюджете;

в) федеральных законов о бюджетах ГВФ. Порядок составления, представления и утверждения бюджетов ГВФ закреплён в главе 17 БК РФ;

г) законов субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ. Порядок принятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ закона субъекта РФ установлен Федеральным законом Российской Федерации от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Основы рассмотрения и утверждения бюджетов субъектов РФ регламентируются главой 21 БК РФ;

д) законов субъектов РФ о бюджетах территориальных ГВФ;

е) муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах. Основы рассмотрения и утверждения местных бюджетов регламентируются главой 21 БК РФ;

ж) иных федеральных законов, законов субъектов РФ и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регулирующих бюджетные правоотношения.

Как и во всем мире, в России четко закреплён принцип приоритета бюджетных норм над остальными нормативными правовыми актам. То есть БК РФ имеет приоритет по отношению к другим нормативным правовым актам.

Важное место в БК РФ отводится соотношению бюджетного законодательства России и норм международного права. Законодатель развивает конституционные положения о соотношении международного и национального права. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены бюджетным законодательством РФ, применяются правила международного договора. Международные договоры Российской Федерации применяются к бюджетным правоотношениям, указанным в ст. 1 БК РФ, непосредственно, за исключением случаев, когда из международных договоров следует, что для их применения требуется издание внутригосударственных актов.

Бюджетные правоотношения представляют собой отношения, которые регламентированы нормами бюджетного права. Участники данных отношений, в свою очередь, выступают носителями юридических прав и обязанностей и реализуют содержащиеся в бюджетно-правовых нормах предписания по образованию, распределению и использованию централизованных государственных и муниципальных фондов денежных средств.

Бюджетные правоотношения можно классифицировать по различным основаниям.

Анализ ст. 1 БК РФ позволяет разделить бюджетные отношения по содержанию на материальные, процессуальные и регулятивно-охранительные:

1) отношения, возникающие в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга, т. е. материальные бюджетные правоотношения;

2) отношения, возникающие в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы России, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, контроля их исполнения, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности, т. е. процессуальные бюджетные правоотношения.

3) правоотношения по установлению правового статуса участников бюджетного процесса, а также по установлению правовых основ и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства России, т. е. регулятивно-охранительные бюджетные правоотношения.

Исходя из структуры бюджетной системы РФ, выделяются бюджетные правоотношения относительно бюджета федерального уровня, бюджетов субъектов РФ, бюджетов муниципальных образований.

Структуру бюджетного правоотношения составляют три элемента: субъект, объект, содержание правоотношения.

Субъектами бюджетного правоотношения выступают участники, имеющие субъективные права и юридические обязанности, благодаря которым они могут принимать участие в распределении доходов и расходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ, в любой стадии бюджетного процесса в качестве одной из сторон правоотношений. Кроме того, субъекты бюджетных правоотношений имеют тесную связь с бюджетом в аспекте осуществления бюджетного финансирования. Стоит сказать, что в качестве субъекта бюджетных правоотношений могут выступать как участники бюджетного финансирования, так и распределители доходов и расходов.

В правоприменительной практике и научных исследованиях существует различие между понятиями «субъект бюджетного права» и «субъект бюджетного правоотношения». Так, субъект бюджетного права — это лицо, обладающее правосубъектностью, т. е. потенциально способное быть участником бюджетных правоотношений, а субъект бюджетного правоотношения — это реальный участник, вступивший в конкретные

правоотношения. Таким образом, субъект бюджетного права — понятие более широкое, чем субъект (участник) бюджетного правоотношения.

Субъектами бюджетного правоотношения являются:

а) Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования. Бюджетные полномочия Российской Федерации закреплены в ст. 7 БК РФ, бюджетные полномочия субъектов РФ — в ст. 8 БК РФ, бюджетные полномочия муниципальных образований — в ст. 9 БК РФ.

б) органы государственной власти и местного самоуправления;

в) юридические лица;

г) физические лица.

Содержание бюджетных правоотношений составляют субъективные права и юридические обязанности субъектов.

Объектом бюджетных правоотношений выступают разнообразные материальные блага: денежные средства бюджетов, а также нематериальные блага, например публичный правопорядок в бюджетной сфере.

Итак, бюджетное право — это подотрасль финансового права, состоящая из юридических норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в связи с образованием, распределением и использованием денежных фондов, сосредоточенных в государственных и местных бюджетах.

§ 4.3. Бюджетное устройство в Российской Федерации

Невозможно осветить финансовую деятельность государства без рассмотрения бюджетного устройства и бюджетной системы России. Термин «бюджетное устройство» получил широкое применение в России, однако так и не нашел своего закрепления в нормативных правовых актах, хотя именно бюджетное устройство определяет бюджетную систему, регламентирует взаимоотношения между звеньями бюджетной системы, основные законодательные акты регламентирующие функционирование бюджетов, их состав и структуру.

Бюджетное устройство обусловлено формой государственного устройства (для федеративного государства характерна трехуровневая бюджетная система, для унитарного — двухуровневая). Российская Федерация является федеративным государством, что предопределяет формы и методы взаимоотношений органов власти в процессе финансовой деятельности государства, а именно бюджетных правоотношений. Бюджетное устройство России направлено на обеспечение ее целостности, единства и обособленности существования бюджетов.

Таким образом, можно сделать вывод, что бюджетное устройство — это фактор, определяющий бюджетную систему и регламентирующий взаимоотношения между её звеньями, а бюджетная система — это осно-

вополагающее звено в процессе регулирования государством экономического сектора, являющееся частью бюджетного устройства страны.

Понятие бюджетной системы Российской Федерации закреплено в ст. 6 БК РФ, где регламентировано что это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством России совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов ГВФ.

Статья 10 БК РФ закрепляет, что бюджетная система РФ состоит из бюджетов следующих уровней:

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- местные бюджеты, в т. ч.:
 - бюджеты муниципальных районов, бюджеты муниципальных округов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;
 - бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов.

В статье 28 БК РФ закреплены основополагающие принципы бюджетной системы РФ: единство бюджетной системы Российской Федерации; разграничение доходов и расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ; самостоятельность бюджетов; равенство бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований; полнота отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов; сбалансированность бюджета; эффективность использования бюджетных средств; общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов; прозрачность (открытость); участие граждан в бюджетном процессе; достоверность бюджетов; адресность и целевой характер бюджетных средств; подведомственность расходов бюджетов; единство кассы.

Данные принципы позволяют обеспечить гармоничное развитие и единство бюджетной системы России, обеспечить целевой характер бюджетных средств, классифицировать все доходы и расходы бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Таким образом, бюджетное устройство — необходимый элемент любого государства, формирующий бюджетную систему, а также обеспечивающий взаимодействие между ее звеньями, правовую основу ее деятельности за счет включения в законодательство основных принципов ее функционирования.

Глава 5 || Бюджетный процесс

§ 5.1. Понятие бюджетного процесса и его принципы

Термин «процесс» (лат. *processus* — продвижение) — ход какого-либо явления, последовательная смена состояний, стадий развития и т. д.

Бюджетный процесс носит циклический характер и представляет собой последовательность смены стадий, предусматривающую чередование прав и обязанностей участников бюджетного процесса.

Легальное определение бюджетного процесса содержится в ст. 6 БК РФ — 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.

Бюджетному процессу присущи такие же принципы бюджетного права, как и те, что уже были рассмотрены выше.

Следует выделить специальные принципы бюджетного процесса:

1. Принцип облечения бюджета в форму нормативного акта означает, что на территории России бюджет принимается в формах, установленных БК РФ, в зависимости от уровня бюджета.

2. Принцип разграничения компетенции между представительными и исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления в бюджетном процессе.

Принцип разграничения компетенции между представительными и исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления заключается в том, что составление и исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ являются функциями исполнительных органов власти, а рассмотрение, утверждение и контроль — функциями представительных органов власти.

Данный принцип получил закрепление в Конституции РФ, а именно в ст. 114, где содержится положение, согласно которому Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе РФ федеральный бюджет и отчет о его исполнении, а также обеспечивает его исполнение. Как было отмечено выше, Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» в ст. 19 закрепляет полномочия Правительства РФ в бюджетной, финансовой и денежно-кредитной политике. К ним относятся: обеспечение проведения единой финансовой и денежно-кредитной политики; информирование Государственной Думы о ходе исполнения бюджетов

ГВФ и представление ей отчетов об исполнении бюджетов ГВФ; обеспечение совершенствования бюджетной системы; предоставление в порядке, установленном федеральным законом, необходимой информации в Счетную палату РФ при осуществлении ею контроля за исполнением федерального бюджета. Также ряд положений нашел закрепление в нормах БК РФ.

Законодательные (представительные) органы на основании ст. 153 БК РФ рассматривают и утверждают соответствующие бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют контроль в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения соответствующих бюджетов на своих заседаниях.

Исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований) в соответствии со ст. 154 БК РФ обеспечивают составление проекта бюджета, вносят его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательных (представительных) органов, разрабатывают и утверждают методики распределения и (или) порядки предоставления межбюджетных трансфертов, обеспечивают исполнение бюджета и составление бюджетной отчетности, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов, обеспечивают управление государственным (муниципальным) долгом, осуществляют иные полномочия, определенные нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения.

Бюджетные полномочия исполнительно-распорядительного органа городского, сельского поселения, являющегося административным центром муниципального района, могут осуществляться местной администрацией (исполнительно-распорядительным органом) муниципального района, в состав которого входит указанное городское, сельское поселение, в случае, если в соответствии с законодательством России исполнительно-распорядительный орган городского, сельского поселения не образуется.

Отметим, что БК РФ предусмотрены полномочия органов исполнительной власти (исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований) в условиях военного и чрезвычайного положений. Так, они осуществляют бюджетные полномочия по решению Президента РФ в порядке, установленном Правительством РФ, с учетом особенностей, предусмотренных федеральными конституционными законами Российской Федерации «О военном положении» (от 30.01.2002 № 1-ФКЗ), «О чрезвычайном положении» (от 30.05.2001 № 3-ФКЗ), Федеральным законом Российской Федерации от 26.02.1997 № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» и иными нормативными правовыми актами.

Таким образом, в соответствии с данным принципом составление и исполнение бюджета относится к функциям органов исполнительной власти, а рассмотрение и утверждение, а также контроль — к компетенции представительных органов власти, разграничение компетенции между представительными и исполнительными органами власти способствует достижению сбалансированного бюджета и стабильному функционированию государственного механизма.

3. Принцип специализации бюджетных показателей. В БК РФ содержатся положения о бюджетной классификации в Российской Федерации, которая является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы РФ, используется для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы РФ. В состав бюджетной классификации согласно ст. 19 БК РФ входят:

- классификация доходов бюджетов;
- классификация расходов бюджетов;
- классификация источников финансирования дефицитов бюджетов;
- классификация операций публично-правовых образований.

Таким образом, бюджетная классификация — это систематизированная группировка доходов и расходов бюджетов по однородным признакам.

4. Принцип непрерывности (цикличности) бюджетного процесса.

В статье 12 БК РФ закреплено, что финансовый (бюджетный) год длится 12 месяцев, с 1 января по 31 декабря текущего года, поэтому закон (решение) о бюджете вступает в силу с 1 января и действует по 31 декабря финансового года, если иное не предусмотрено БК РФ и (или) законом (решением) о бюджете. Приведенные данные свидетельствуют о том, что бюджетный процесс в России непрерывный за счет ежегодного обновления стадий бюджетного процесса.

5. Принцип гласности и публичности бюджетного процесса заключается в обязательном опубликовании утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, а также обязательной открытости для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов.

Отметим, что в России действует система «Электронный бюджет», предназначенная для обеспечения прозрачности, открытости и подотчетности деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и органов управления ГВФ, государственными и муниципальными учреждениями. В рамках данной системы граждане России могут ознакомиться с любой информацией о бюджете любого уровня, за исключением секретных статей в составе федерального бюджета. Система

«Электронный бюджет» позволяет донести до граждан основные моменты бюджетного права, бюджетного процесса и бюджетного устройства в Российской Федерации, а также позволяет усилить доверие к властям со стороны населения как России в целом, так и в муниципальных образованиях.

6. Принцип плановости бюджетного процесса означает, что деятельность представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления по образованию, распределению и использованию бюджета осуществляется на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств.

7. Принцип организации финансового контроля на всех стадиях бюджетного процесса означает, что финансовый контроль является неотъемлемой процедурой стадий составления проекта бюджета, рассмотрения и утверждения бюджета, исполнения бюджета и осуществления бюджетного учета, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

Таким образом, определение бюджетного процесса получило закрепление в БК РФ, при этом к принципам бюджетного процесса относятся общие принципы бюджетного права, закрепленные в ст. 28 БК РФ, а также ряд специальных, нашедших отражение в иных нормативных правовых актах.

5.2. Порядок осуществления бюджетного процесса в Российской Федерации

Порядок осуществления бюджетного процесса в России включает ряд стадий. Всего в рамках бюджетного процесса в России выделяют пять стадий бюджетного процесса:

- I. Составление.
- II. Утверждение.
- III. Исполнение.
- IV. Отчетность.
- V. Контроль.

Стадии составляют бюджетный цикл, который заканчивается по их завершении. Время, в течение которого осуществляется бюджетный цикл, называется бюджетным периодом, в России он составляет три года.

Итак, для более полного понимания бюджетного процесса необходимо охарактеризовать каждую стадию в отдельности.

- I. Составление.

Является первой начальной стадией бюджетного процесса, регулируемой нормами раздела VI БК РФ, а именно главой 20 «Основы состав-

ления проектов бюджетов». Согласно нормам БК РФ проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных ГВФ РФ составляются в порядке, установленном Правительством РФ. Проект бюджета субъекта РФ и проекты бюджетов территориальных ГВФ составляются в порядке, установленном высшим исполнительным органом субъекта РФ, в соответствии с положениями БК РФ и принимаемыми с соблюдением его требований законами субъектов РФ. Проект местного бюджета составляется в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования, в соответствии с БК РФ и принимаемыми с соблюдением его требований муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Что касается сроков, то проект федерального бюджета и проекты бюджетов ГВФ РФ составляются и утверждаются сроком на три года, все остальные проекты 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 правовыми актами представительных органов соответствующих образований.

Составление проектов бюджетов — исключительная прерогатива Правительства РФ, высших исполнительных органов субъектов РФ и местных администраций муниципальных образований. При этом непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют Минфин России, органы управления ГВФ, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований.

Законодатель при разработке БК РФ четко проработал вопрос о требованиях и показателях к содержанию законопроекта о бюджете и перечне материалов, закрепив их в БК РФ. Составление проекта бюджета основывается в соответствии с п. 2 ст. 172 БК РФ:

- на положениях послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, определяющих бюджетную политику в РФ;
- документах, определяющих цели национального развития РФ и направления деятельности органов публичной власти по их достижению;
- основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики РФ (основных направлениях бюджетной и налоговой политики субъектов РФ и 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).

Внесение Минфином России проекта федерального закона о федеральном бюджете и уполномоченным органом проектов федеральных законов о бюджетах ГВФ РФ в Правительство РФ осуществляется не позднее 15 дней до дня внесения проектов указанных законов в Государственную Думу РФ.

II. Утверждение.

Глава 21 БК РФ закрепляет основные положения, касающиеся рассмотрения и утверждения бюджетов. Так, закон (решение) о бюджете должен содержать следующие характеристики:

- общий объем доходов бюджета, под которыми понимаются поступающие в бюджет денежные средства. Исключением выступают средства, являющиеся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета;

- общий объем расходов бюджета. В научной литературе расходы, применительно к каждой отрасли права, определяются по-разному, при этом расходы в БК РФ имеют четкую классификацию. Расходы бюджета — это выплачиваемые из бюджета денежные средства, исключение составляют источники финансирования дефицита бюджета;

- дефицит (профицит) бюджета.

Интересным является положение о необходимости внесения в закон (решение) о бюджете нормативов распределения доходов между бюджетами бюджетной системы РФ. Однако данное положение применимо лишь к доходам, не установленным бюджетным законодательством Российской Федерации, а именно п. 2 ст. 184.1 БК РФ.

В соответствии с п. 3 ст. 184.1 БК РФ законом (решением) о бюджете устанавливаются:

- перечень главных администраторов доходов бюджета — в случаях, установленных ст. 160.1 БК РФ;

- перечень главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета — в случаях, установленных ст. 160.2 БК РФ;

- распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов в ведомственной структуре расходов на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), а также по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов — в случаях, установленных законом субъекта РФ, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования;

- общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств;

- ведомственная структура расходов бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), за исключением бюджетов ГВФ;

– 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, на второй год планового периода в объеме не менее 5 % общего объема расходов бюджета. Стоит сказать, что объем условно утверждаемых расходов указывается без учета расходов бюджета, предусмотренных за счет межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, имеющих целевое назначение;

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

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

– иные показатели федерального бюджета и бюджетов ГВФ РФ, бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных ГВФ, местного бюджета, установленные соответственно БК РФ, законом субъекта РФ, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Подготовленные проекты законов о бюджетах соответствующих уровней на очередной финансовый год и плановый период, согласно п. 1 ст. 185 БК РФ, вносятся Правительством РФ, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, местными администрациями муниципальных образований на рассмотрение законодательного (представительного) органа в сроки и с материалами, установленными ст. 184 БК РФ. В России установлено, что проекты бюджетов по уровню бюджетной системы РФ вносятся на рассмотрение не позднее 15 сентября, 1 ноября и 15 ноября — федеральный, субъекта РФ и местный соответственно.

Согласно п. 1 ст. 194 БК РФ проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период считается внесенным в срок, если он доставлен в Государственную Думу до 24 часов 15 сентября текущего года. Одновременно он направляется Президенту РФ. Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение 60 дней в трех чтениях. Отметим, что не позднее дня

внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в Государственную Думу РФ Правительство РФ обеспечивает представление в Государственную Думу РФ документов и материалов, указанных в п. 4 ст. 194 БК РФ, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью Министра финансов РФ, путем размещения указанных документов и материалов на едином портале бюджетной системы РФ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Затем согласно п. 2 ст. 207 БК РФ принятый Государственной Думой РФ федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации РФ.

Согласно п. 1 ст. 208 БК РФ Совет Федерации РФ рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение 14 дней со дня представления Государственной Думой, при этом закон голосуется на предмет его одобрения в целом. Одобренный Советом Федерации РФ федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. В случае отклонения Президентом РФ федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период закон передается в согласительную комиссию на основании ст. 210 БК РФ.

Законодатель отдельно предусмотрел нормы о секретных статьях проекта бюджета. Так, секретные статьи рассматриваются на закрытом заседании палат Федерального Собрания РФ. Материалы к секретным статьям федерального бюджета рассматриваются исключительно председателями палат Федерального Собрания РФ.

За стадией рассмотрения и утверждения проекта бюджета следует стадия исполнения бюджета и осуществления бюджетного учета.

III. Исполнение.

Исполнение бюджета, по мнению ряда авторов, является главной стадией бюджетного процесса. При осуществлении данной стадии происходит непосредственная реализация намеченных планов и программ. Исполнение бюджета предусматривает обеспечение полного и своевременного поступления всех предусмотренных по бюджету доходов и финансирование всех запланированных расходов.

В статье 215.1 БК РФ «Основы исполнения бюджетов» закреплено, что исполнение федерального бюджета и бюджетов ГВФ РФ, бюджета субъекта РФ и бюджета территориального ГВФ, местного бюджета обеспечивается соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией

муниципального образования. Таким образом, законодатель подчеркивает, что исполнение бюджетов — это прерогатива исполнительной власти соответствующего уровня.

Органом, осуществляющим функции по исполнению бюджета на федеральном уровне, является Федеральное казначейство, обеспечивающее нормативную основу исполнения бюджета, целостность и эффективность работы в данном направлении.

Исполнение бюджета организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана, единства кассы и подведомственности расходов. Отметим, что составляющие исполнения бюджета раскрываются в нормах БК РФ и иных нормативных правовых актах, а также подлежат отражению в системе «Электронный бюджет».

Действующим законодательством России установлен порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи. Порядок ее составления и ведения устанавливается соответствующим финансовым органом, при этом порядок может включать утверждение показателей сводной бюджетной росписи по кодам расходов классификации операций сектора государственного управления, в т. ч. дифференцированно для разных видов расходов бюджета и (или) главных распорядителей бюджетных средств.

Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы России осуществляется Федеральным казначейством. Кассовое исполнение бюджета — это организация получения денежных средств в бюджет и выдачи бюджетных средств в процессе исполнения бюджета. Под кассовым планом понимается прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году.

Необходимо сказать, что, т. к. основными характеристиками бюджетов любого уровня выступают расходы и доходы, то исполнение бюджетов осуществляется также 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 РФ и муниципальными правовыми актами, принятыми в соответствии с положениями БК РФ, с казначейских счетов для осуществления и отражения операций по учету и распределению поступлений и иных поступлений в бюджет;

- 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 в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Исполнение бюджета по расходам осуществляется в порядке, установленном соответствующим финансовым органом, с соблюдением требований БК РФ. Итак, исполнение бюджета по расходам предусматривает:

- принятие бюджетных обязательств;
- подтверждение денежных обязательств;
- санкционирование оплаты денежных обязательств;
- подтверждение исполнения денежных обязательств.

Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства и вносит изменения в ранее принятые бюджетные обязательства в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств. При этом он принимает бюджетные обязательства путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением. Новые бюджетные обязательства получатель получает в объеме, не превышающем разницы между доведенными до него соответствующими лимитами бюджетных обязательств и принятыми, но неисполненными бюджетными обязательствами.

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить, что стадия исполнения бюджета любого уровня бюджетной системы РФ является основополагающей, т. к. позволяет распределить доходы и расходы бюджета, обеспечив функционирование государства, субъекта Федерации, муниципального образования. После того как бюджет исполнен, начинается завершающая стадия бюджетного процесса — стадия составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

IV. Отчетность.

Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности — обязательная стадия бюджетного процесса. Стоит отметить, что для данной стадии характерен ряд задач, не присущих другим стадиям бюджетного процесса. Во-первых, в рамках данной стадии происходит подведение итогов бюджетной деятельности финансового года и качества исполнения бюджета. Во-вторых, происходит проверка полноты и законности исполнения бюджета с составлением отчетной документации.

Анализ норм БК РФ позволяет выделить три процедуры в рамках составления отчетности:

- составление бюджетной отчетности;
- внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета;

– рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета.

Данная стадия начинается с издания распоряжения Министра финансов РФ в конце каждого финансового года о закрытии бюджетного года. Раздел VIII.1 БК РФ «Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности» закрепляет процедуру составления отчетности. В России, наряду с другими странами, для составления отчетности применяется бухгалтерский учет, под которым в соответствии с п. 2 ст. 264.1 БК РФ понимается упорядоченная система сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств России, субъектов РФ и муниципальных образований, а также об операциях, изменяющих указанные активы и обязательства.

Ведение бюджетного учета осуществляется Федеральным казначейством. Бюджетный учет основывается на едином плане счетов. План счетов рассматривается в разных значениях в зависимости от сферы применения. Так, при составлении отчетности организаций план счетов — это единый документ, утвержденный Минфином России, в котором систематизированы балансовые счета по всем объектам бюджетного учета. Если рассматривать план счетов через анализ норм БК РФ, то это бюджетная классификация РФ, обеспечивающая единство бюджетной системы России. В едином плане счетов бюджетного учета должны быть отражены все объекты как бухгалтерского учета исполнения бюджетов, так и бухгалтерского учета в бюджетных учреждениях.

Бюджетная отчетность включает:

1) отчет об исполнении бюджета. Он содержит данные об исполнении бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета в соответствии с бюджетной классификацией России;

2) баланс исполнения бюджета. Включает в себя данные о нефинансовых и финансовых активах, обязательствах РФ, субъектов РФ и муниципальных образований на первый и последний день отчетного периода по счетам плана счетов бюджетного учета;

3) отчет о финансовых результатах деятельности. Он составляется по кодам классификации операций сектора государственного управления в отчетном периоде и содержит финансовые результаты деятельности;

4) отчет о движении денежных средств. В рамках данного отчета отражаются операции со средствами бюджета по кодам классификации операций сектора государственного управления;

5) пояснительную записку, в которой указывается информация об исполнении бюджета, дополняющая информацию, представленную в отчетности об исполнении бюджета, в соответствии с требованиями к раскрытию информации, установленными нормативными правовыми актами Минфина России.

Работа по составлению отчетности начинается, как уже было сказано выше, после издания распоряжения Минфина России об окончании финансового года. При составлении бюджетной отчетности выделяется новый участник бюджетного процесса — главный администратор бюджетных средств. Администраторы бюджетных средств — это собирательное название для всех участников бюджетного процесса, обладающих полномочиями по принятию решений о зачислении, перечислении, распределении, списании бюджетных средств, т. е. обладающих распорядительными полномочиями.

Согласно п. 1 ст. 264.2 БК РФ главные администраторы бюджетных средств составляют бюджетную отчетность на основании представленной им бюджетной отчетности подведомственными получателями (распорядителями) бюджетных средств, администраторами доходов бюджета, администраторами источников финансирования дефицита бюджета. Таким образом, главные администраторы бюджетных средств сводят и обобщают отчеты подведомственных бюджетных учреждений.

Главные администраторы средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета представляют бюджетную отчетность соответственно в Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов РФ, финансовые органы муниципальных образований в установленные ими сроки.

Так как отчет об исполнении бюджета представляет собой разновидность бухгалтерской отчетности, следовательно, составляется четыре раза в год — каждый квартал и в конце года. На федеральном уровне составление и предоставление бюджетной отчетности в Минфин России осуществляет Федеральное казначейство, в свою очередь, Минфин России обязан предоставить её в Правительство РФ. Бюджетная отчетность бюджетов других уровней предоставляется в высшие исполнительные органы субъектов РФ и местные администрации. Годовые отчеты об исполнении федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов подлежат утверждению соответственно федеральным законом, законом субъекта РФ, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

При осуществлении данной стадии ряд субъектов наделяется специальными полномочиями по организации внутренней и внешней проверки достоверности и полноты сведений, заключений и самого отчета. Проверку годового отчета об исполнении федерального бюджета осуществляет Счетная палата РФ в порядке, установленном БК РФ. Годовой отчет об исполнении бюджета субъекта РФ подлежит проверке контрольно-счетным органом субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта РФ, с соблюдением требований БК РФ. Внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета осуществляется контрольно-

счетным органом в порядке, установленном муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования, с соблюдением требований БК РФ. Стоит сказать, что такая проверка является составляющей финансового контроля, основные аспекты которого были рассмотрены в главе 3 курса лекций.

Таким образом, ответственными за результаты исполнения бюджета и за формирование бюджетной отчетности являются субъекты бюджетных правоотношений, которые исполняют свою часть бюджета согласно закону (решению) о бюджете, а не финансовые органы, которые на практике отвечают за исполнение бюджета вместо соответствующих администраторов.

После проведения проверки отчетов об исполнении бюджетов органы, осуществляющие проверку, готовят заключения на годовые отчеты об исполнении федерального бюджета и представляют их в представительный орган власти, а также направляют их в органы исполнительной власти.

Годовой отчет об исполнении федерального бюджета представляется Правительством РФ в Государственную Думу одновременно с проектом федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Аналогичным образом выглядит процедура предоставления отчетов об исполнении бюджетов на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

При рассмотрении отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума заслушивает:

- доклад министра финансов об исполнении федерального бюджета;
- доклад Председателя Счетной палаты РФ о заключении Счетной палаты РФ на годовой отчет об исполнении федерального бюджета.

По предложению Председателя Государственной Думы либо по собственной инициативе Генеральный прокурор РФ, Председатель Конституционного Суда РФ, Председатель Верховного Суда РФ могут выступить или представить доклады с анализом рассмотренных в течение отчетного финансового года дел, связанных с бюджетными спорами и нарушениями бюджетного законодательства России.

Государственная Дума рассматривает федеральный закон об исполнении федерального бюджета в течение 45 дней со дня его внесения в Государственную Думу Правительством РФ. По результатам рассмотрения годового отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума принимает либо отклоняет федеральный закон об исполнении федерального бюджета.

Отметим, что участники стадии составления отчетности об исполнении бюджета всех уровней бюджетной системы РФ представляют бюджетную отчетность, за исключением отчетности, содержащей сведения,

отнесенные к государственной тайне либо носящие конфиденциальный характер, в систему «Электронный бюджет» для дальнейшего размещения в общем доступе.

V. Контроль.

Раздел IX БК РФ «Государственный (муниципальный) финансовый контроль» регламентирует основы бюджетного контроля в России. Бюджетный контроль — это деятельность представительных и исполнительных органов государственной власти, местного самоуправления, а также специализированных контрольных органов по проверке законности, своевременности, правильности, эффективности и результативности образования, распределения и использования основного финансового плана — бюджета, осуществляемая на всех стадиях бюджетного процесса в России.

Объектом бюджетного контроля являются денежные отношения на всех стадиях бюджетного процесса, а целью — соблюдение законности для эффективного выполнения государством и муниципальными образованияами своих задач и функций. Более подробно бюджетный контроль был рассмотрен в рамках главы 3 настоящего курса лекций.

Таким образом, бюджетный процесс осуществляется в рамках пяти стадий, имеющих четкую регламентацию в нормах БК РФ, законах субъектов РФ и актах муниципальных образований, принятых в соответствии с БК РФ.

§ 5.3. Характеристика расходов и доходов бюджетной системы

Легальное определение доходов бюджета дается в ст. 6 БК РФ — это поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета. То есть доходы бюджета — это структурная часть бюджета, предусматривающая источники поступления платежей в бюджет.

Доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах. В БК РФ положения о доходах нашли закрепление в главе второй. Так, согласно ст. 20 БК РФ доходы имеют свои коды классификации, такие как:

- код главного администратора доходов бюджетов;
- код вида доходов;
- код подвида доходов.

Единый для бюджетов бюджетной системы России перечень статей и подстатей доходов бюджетов утверждается Минфином России. Так, едиными для бюджетов бюджетной системы РФ группами и подгруппами доходов бюджетов являются:

1) налоговые и неналоговые доходы. К ним относятся налоги на прибыль, доходы, товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ, а также ввозимые на территорию России; налоги на совокупный доход, на имущество; налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами; государственная пошлина; задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам; страховые взносы на обязательное социальное страхование; доходы от внешнеэкономической деятельности; доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности; платежи при пользовании природными ресурсами; доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства; доходы от продажи материальных и нематериальных активов; административные платежи и сборы; штрафы, санкции, возмещение ущерба; поступления (перечисления) по урегулированию расчетов между бюджетами бюджетной системы РФ; прочие неналоговые доходы;

2) безвозмездные поступления. К таким поступлениям в соответствии с нормами БК РФ относятся поступления от нерезидентов и от других бюджетов бюджетной системы РФ; от государственных (муниципальных), негосударственных и наднациональных организаций; поступления (перечисления) для осуществления возврата (зачета) 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; доходы бюджетов бюджетной системы РФ от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет; возврат остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет; прочие безвозмездные поступления.

Стоит сказать, что в БК РФ подробно раскрываются положения о дотациях, субсидиях и субвенциях, являющихся средствами финансовой поддержки, выделяемыми из бюджета одного уровня бюджетной системы РФ бюджету другого уровня. Дотации, субвенции и субсидии имеют разные правовые режимы и выделяются для различных целей бюджету другого уровня. По отношению к дотациям, субсидиям и субвенциям в современном бюджетном законодательстве применяется термин «межбюджетные трансферты».

Межбюджетные трансферты — это средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы РФ другому бюджету бюджетной системы России. Таким образом, сущность межбюджетных трансфертов состоит в том, что средства поступают в соответствующий бюджет из бюджета другого уровня бюджетной системы РФ.

Дотации — это межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.

Субсидии — это межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Субвенции — это межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ в целях финансового обеспечения расходных обязательств при выполнении полномочий, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке.

Отметим, что дотации, субсидии и субвенции имеют целевой характер и могут быть использованы только на определенные цели, которые были определены при их предоставлении.

Едиными для бюджетов бюджетной системы РФ элементами доходов являются:

- 1) федеральный бюджет;
- 2) бюджеты субъектов РФ;
- 3) бюджеты муниципальных районов;
- 4) бюджеты муниципальных округов;
- 5) бюджеты городских округов;
- 6) бюджеты городских округов с внутригородским делением;
- 7) бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;
- 8) бюджеты городских поселений;
- 9) бюджеты сельских поселений;
- 10) бюджеты внутригородских районов;
- 11) бюджет Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации;
- 12) бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования;
- 13) бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Перечень кодов подвидов по видам доходов, главными администраторами которых являются органы государственной власти субъектов РФ и муниципальных образований, утверждают финансовые органы соответствующего уровня.

Таким образом, наличие межбюджетных трансфертов формирует расходы бюджета, т. к. расходы бюджета — это выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета.

Формирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами. Расходное обязательство — это обязанность публичного образования по предоставлению средств бюджетов субъектам, имеющим право на их получение.

Основания возникновения расходных обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований предусмотрены в ст. 84, 85, 86 БК РФ.

Расходные обязательства преимущественно исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита. Исключения составляют расходные обязательства, возникающие при осуществлении органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления переданных им полномочий.

С целью учета существующих расходных обязательств органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны вести реестры расходных обязательств.

Под реестром расходных обязательств понимается используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств.

Бюджетное законодательство РФ установило следующие бюджетные ассигнования:

- оказание государственных (муниципальных) услуг, в т. ч. 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 РФ, 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.

Расходы бюджета, так же как и доходы, имеют свою классификацию, установленную ст. 21 БК РФ. Классификация расходов бюджетов имеет четыре уровня:

- разделы классификации расходов бюджетов;
- подразделы классификации расходов бюджетов;
- целевые статьи классификации расходов бюджетов;
- виды расходов.

Едиными для бюджетов бюджетной системы РФ разделами и подразделами классификации расходов бюджетов являются:

- 1) общегосударственные вопросы;
- 2) национальная оборона;
- 3) национальная безопасность и правоохранительная деятельность;
- 4) национальная экономика;
- 5) жилищно-коммунальное хозяйство;
- 6) охрана окружающей среды;
- 7) образование;
- 8) культура, кинематография;
- 9) здравоохранение;
- 10) социальная политика;
- 11) физическая культура и спорт;
- 12) средства массовой информации;
- 13) обслуживание государственного (муниципального) долга;
- 14) межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ.

Таким образом, представлена функциональная классификация расходов бюджета, которая отражает наиболее фундаментальные направления обеспечения финансирования государства и наиболее важные сферы жизнедеятельности граждан России.

Субъекты РФ и муниципальные образования могут детализировать расходы бюджета в части целевых статей и видов расходов бюджета. Перечень и коды целевых статей и видов расходов бюджета утверждаются в составе ведомственной структуры расходов законом (решением) о бюджете либо, в устанавливаемых БК РФ случаях, сводной бюджетной росписью соответствующего бюджета.

Таким образом, доходы и расходы бюджетов всех уровней имеют свои классификации в соответствии с нормами БК РФ, установленные для удобства правоприменительной практики, и возможности сведения в один отчет финансовых обязательств России, субъектов РФ и муниципальных образований.

Глава 6 || Правовые основы государственного страхования

§ 6.1. Понятие, значение, задачи и функции страхования

В существующих рыночных условиях страхование выступает важным инструментом, имеющим огромное значение для поддержания экономической стабильности, развития предпринимательских отношений, эффективной защиты субъектов финансовых отношений от различных рисков экономического, техногенного, природного характера.

Кроме всего прочего, страхование призвано играть значимую роль, связанную с реализацией государственной социальной политики, поскольку является элементом системы социальной защиты населения. Такая защита выражается в обеспечении граждан материальными ресурсами при наступлении страхового случая с целью выравнивания их социального положения относительно остальных членов общества.

Рассмотрение страхования в рамках изучения курса финансового права обусловлено тем, что денежные фонды, формируемые в процессе осуществления страховой деятельности, составляют одно из звеньев финансовой системы государства. К этим звеньям относятся как публичные, так и частные страховые фонды. Средства этих фондов динамичны, т. е. пополняются за счет страховых взносов, расходуются на страховые выплаты, инвестируются в различные финансовые инструменты (например, в ценные бумаги).

Во избежание злоупотреблений со стороны субъектов страхового дела, которые связаны со спекуляцией средствами страховых резервов, государство налагает определенные ограничения на деятельность страховых организаций и связанных с ними субъектов, тем самым сохраняя устойчивость национального страхового рынка.

В этой связи, говоря о правовом регулировании сферы страховых отношений, можно констатировать, что правовые нормы, отражающие государственное вмешательство в страховую сферу, публично-правовой характер, как правило, и являются нормами финансового права.

По своему лексическому значению страхование предполагает всякое обеспечение безопасности или предохранение от чего-либо нежелательного¹. В современной научной литературе существуют различные подходы к определению термина «страхование».

С точки зрения С. В. Ермасова, под страхованием следует понимать отношения по защите интересов физических и юридических лиц Россий-

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1981. С. 687.

ской 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 страховщиков¹.

Ю. А. Сплетуков понимает под страхованием совокупность общественных отношений, связанных с образованием страхового фонда, за счет средств которого происходит покрытие ущерба или осуществление других выплат в случае наступления определенных событий².

Определение страхования закреплено на законодательном уровне в п. 1 ст. 2 Закона Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»: «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».

Сущность страхования выражается прежде всего через присущие ему функции. На сегодняшний день не существует единого научного подхода к выделению функций страхования. Тем не менее большинство ученых сходятся во мнении о выделении четырех основных функций страхования:

- рисковая (выражается в переложении финансовых последствий тех или иных рисков на страховые компании);
- предупредительная — система мер предупредительного характера, направленная на снижение вероятности наступления ущерба;
- сберегательная — накопление денежных сумм в течение всего периода действия договора страхования;
- инвестиционная — вложение временно свободных финансовых ресурсов во всевозможные финансовые инструменты, приносящие доход.

Функции страхования, в свою очередь, обуславливают его задачи, которые сводятся к обеспечению социальной защиты различных слоев населения; реализации законодательно предусмотренных страховых мер по поддержке финансовой стабильности государственной системы пенсионного, социального и медицинского обслуживания; защите имущественных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, физических и юридических лиц при наступлении определенных страховых случаев.

¹ Ермасов С. В. Страхование: учебник для вузов. М., 2014. С. 36.

² Сплетуков Ю. А. Страхование: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М, 2023. С. 16.

Таким образом, под страхованием следует понимать отношения по защите интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований при наступлении определенных страховых случаев за счет денежных фондов, формируемых страховщиками из уплаченных страховых взносов, а также за счет иных средств страховщиков.

§ 6.2. Субъекты и объекты страхования. Виды страхования.

Государственное регулирование страховой деятельности

В соответствии с положениями российского законодательства субъекты страхования подразделяются на две группы — участники страховых отношений и субъекты страхового дела.

Принципиальная разница между этими категориями заключается в том, что к субъектам страхового дела предъявляются специальные требования (их деятельность подлежит лицензированию), обязательные к соблюдению для сохранения возможности работы на рынке страховых услуг.

В соответствии с п. 2 ст. 4.1 закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» к субъектам страхового дела следует отнести страховые организации (в т. ч. иностранные), общества взаимного страхования и страховых брокеров. Все остальные субъекты страхования выступают участниками страховых отношений. Таковыми являются страхователи, застрахованные лица, выгодоприобретатели, страховые агенты.

Органом страхового надзора выступает Банк России.

Рассмотрим категории участников страховых отношений более детально.

Страхователем может быть как любое дееспособное физическое лицо, так и организация, заключившая договор страхования со страховщиком. Кроме того, страхователем может быть признано лицо, являющееся таковым в силу закона.

Важно отметить, что в круг страховых отношений может быть включено застрахованное лицо. Такие ситуации нередки. К примеру, родитель, выступающий в качестве страхователя, страхует жизнь и здоровье своего несовершеннолетнего ребенка. Таким образом, застрахованное лицо — это любое физическое лицо, риски которого предусмотрены в договоре страхования. Стоит отметить, что сам страхователь может одновременно выступать застрахованным лицом, если страхует, например, свои имущественные интересы, связанные с причинением вреда здоровью.

В ряде договоров предусматривается участие выгодоприобретателя. Им может быть член семьи страхователя, который получит страховую вы-

плату в случае смерти страхователя, т. е. договор страхования возможно заключить в пользу выгодоприобретателя.

Перейдем к рассмотрению субъектов страхового дела, в частности страховщиков. Стоит отметить, что они имеют двойную характеристику: страховщики одновременно являются участниками страховых отношений и субъектами страхового дела.

Страховщик — это страховые организации (в т. ч. иностранные) и общества взаимного страхования. Непосредственно со страховщиками на страховом рынке работают страховые агенты и страховые брокеры.

Под страховым агентом следует понимать физическое либо юридическое лицо, которое занимается деятельностью в страховой сфере на основании заключенного гражданско-правового договора, от имени и за счет страховщика.

Страховой брокер, в отличие от страхового агента, является субъектом страхового дела, а значит, должен иметь лицензию, сведения о которой содержатся в Едином государственном реестре субъектов страхового дела. Таким образом, страховой брокер — это физическое либо юридическое лицо, имеющее соответствующую лицензию на осуществление деятельности в сфере оказания услуг страхового брокера по заключению, изменению, расторжению и исполнению договоров страхования по поручению физических или юридических лиц (страхователей) от своего имени, но за счет этих лиц (страховщиков).

В сфере страхования могут создаваться объединения субъектов страхового дела (страховщиков, страхователей, страховых агентов, брокеров и др.) и саморегулируемые организации в сфере финансового рынка. Информация о каждом объединении содержится в Реестре объединений субъектов страхового дела, размещенном на сайте Банка России.

Объектами страхования выступают имущественные интересы физических и юридических лиц. В зависимости от типа объекта можно выделить следующие виды страхования:

1) личное страхование, при котором объектами выступают имущественные интересы, связанные с дожитием граждан до определенных возрастов, с причинением вреда здоровью, а также смертью в результате несчастных случаев и пр.;

2) имущественное страхование, при котором объектом страхования выступают имущественные интересы, связанные с неполучением дохода, возникновением убытков от предпринимательской деятельности, риском утраты или повреждения имущества, риском наступления ответственности за причинение вреда жизни и здоровью граждан и т. д.

Кроме того, страхование встречается в формах добровольного и обязательного страхования (государственного и негосударственного). Помимо собственно страхования, активно практикуются его модифициро-

ванные формы: перестрахование, взаимное страхование и т. д. Вопросы, касающиеся обязательного страхования, будут более подробно рассмотрены в следующем параграфе настоящей главы.

Отдельно стоит остановиться на аспектах государственного регулирования страховой деятельности в России. Несмотря на то, что система страхования по природе своей является самоуправляемой, в современных экономических условиях нельзя полностью исключить государственное вмешательство в данную сферу деятельности. При этом речь идет не об одномоментных вмешательствах государства в сферу страховой деятельности, а о систематическом управленческом воздействии.

Степень государственного вмешательства может выражаться в различных формах, начиная от умеренных способов регулирования страховой деятельности и заканчивая радикальными мерами, приводящими к ее полному огосударствлению, и определяется множеством факторов, к которым следует отнести следующие:

- объективная необходимость обеспечения согласования индивидуальных, групповых, общественных интересов и интересов государства (к примеру, государство устанавливает и гарантирует минимальный уровень размера выплат страховых пособий во избежание злоупотреблений со стороны страховых фондов);

- противоречия, возникающие в системе страхования, а также различного рода злоупотребления (например, противоречие, возникающее из желания работодателей минимизировать размер взносов или уклониться от их уплаты).

Государственное регулирование страховой деятельности — это действия уполномоченных государственных органов, направленные на реализацию мер законодательного, организационного, контрольного характера, с целью обеспечения баланса интересов государства, групповых интересов и интересов общества в сфере страхового дела.

Поэтому, несмотря на то, что страхование имеет статус самоорганизующегося и самоуправляемого финансового института (к примеру, в сфере социального страхования эффективная защита населения без основной регулирующей роли государства невозможна), стоит отметить, что масштабы государственного вмешательства в систему страхования на разных этапах социально-экономического развития государства должны различаться.

Как уже было отмечено выше, органом страхового надзора в России выступает Центральный банк РФ, а точнее входящий в его структуру Департамент страхового надзора. Департамент ведет работу в сфере нормативно-правового регулирования, рассматривает проекты законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы

страховой деятельности, осуществляет контроль и надзор за соблюдением страхового законодательства субъектами страхового дела.

Таким образом, государственное регулирование страховой деятельности направлено прежде всего на пресечение нарушений в области финансового законодательства, которые могут угрожать интересам потребителей страховых услуг и стабильности страхового рынка в целом.

§ 6.3. Правовые основы обязательного медицинского, социального, пенсионного страхования. Внебюджетные фонды

Отличительной чертой рыночной экономики является высокая степень ответственности каждого человека за формирование условий своей жизни. Каждый член социума постоянно связан с тем или иным видом деятельности (торговой, производственной), которая может приносить доход, тем самым обеспечивая удовлетворение материальных, культурных и иных потребностей, восстановление трудоспособности человека и т. д. Таким образом осуществляется процесс воспроизводства рабочей силы, что имеет огромное значение для полноценного функционирования общества.

Однако в повседневной жизни могут возникать ситуации, угрожающие жизни, здоровью и благосостоянию человека. С целью минимизации последствий подобных ситуаций в странах с рыночной экономикой получила развитие система социального страхования¹.

Социальное страхование — это вид страхования, который предполагает принятие соответствующих мер по предотвращению рисков, носящих социальный характер, таких как риск потери работы, утраты трудоспособности и, как следствие, источников дохода. В этой связи предметом социального страхования являются личные неимущественные блага (жизнь, здоровье, трудоспособность).

Объектом социального страхования выступают имущественные интересы страхователя (застрахованного лица), связанные с защитой своего материального обеспечения от последствий наступления страховых случаев.

Таким образом, социальное страхование направлено на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального и социального положения, прежде всего работающих граждан в случае достижения ими возраста выхода на пенсию, заболевания, наступления несчастного случая на производстве, потери кормильца, беременности и родов, рожде-

¹ Павлюченко В. Г. Социальное страхование: учебник для бакалавров. М., 2023. С. 22.

ния ребенка, ухода за ребенком в возрасте до полутора лет и других установленных законом случаях¹.

Социальное страхование существует в двух традиционных формах — обязательное и добровольное.

Разница между добровольным и обязательным страхованием весьма существенна, и связана она прежде всего с вопросами правового регулирования отношений между страхователем и страховщиком, а также нормами, закрепляющими порядок формирования и использования страховых фондов. Если отношения в сфере добровольного страхования носят преимущественно частноправовой характер, то в обязательном страховании преобладают императивные нормы, которые закрепляют за страховщиком значительное количество публично-правовых полномочий.

Субъектами отношений по обязательному социальному страхованию выступают:

- 1) страхователи;
- 2) страховщики;
- 3) застрахованные лица (либо выгодоприобретатели).

Страхователями в рамках обязательного социального страхования могут выступать организации любой организационно-правовой формы, а также граждане, которые в соответствии с законом обязаны уплачивать страховые взносы. Кроме того, страхователями являются органы исполнительной власти и органы местного самоуправления.

Застрахованные лица — это граждане Российской Федерации, а также иностранные граждане и лица без гражданства, работающие по трудовым договорам, лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой, или иные категории граждан, у которых отношения по обязательному социальному страхованию возникают в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

Государственные внебюджетные фонды выступают в качестве страховщиков в рамках обязательного социального страхования. Необходимо отметить, что в Российской Федерации вплоть до 1 января 2023 г. функционировало три ГВФ, связанных с обязательным государственным социальным страхованием:

- Пенсионный фонд Российской Федерации;
- Фонд социального страхования;
- Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

¹ См.: часть 3 ст. 1, п. 1.1 ст. 7 Федерального закона Российской Федерации от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

С 1 января 2023 г. начал работу Социальный фонд России, который был образован вследствие объединения Пенсионного фонда и Фонда социального страхования.

Необходимость создания государственных ВБФ обусловлена потребностями в выделении чрезвычайно важных для общества расходов и обеспечении их самостоятельными источниками доходов.

Исходя из сложившихся в науке финансового права точек зрения, государственные внебюджетные фонды могут рассматриваться с двух позиций:

1) в качестве фонда денежных средств, т. е. самостоятельного звена финансовой системы, наряду с другими государственными и негосударственными фондами денежных средств;

2) в качестве субъекта финансовых правоотношений, действующего в организационно-правовой форме государственного внебюджетного фонда, являющегося типом государственного учреждения¹.

Как субъект правоотношений ГВФ осуществляет функции:

– органа обязательного социального страхования — является участником социальных правоотношений, выступая в качестве страховщика в рамках обязательного государственного социального страхования;

– финансового органа — осуществляет функции по аккумулированию, использованию и контролю за использованием централизованного фонда денежных средств.

Основным источником формирования бюджетов ГВФ являются страховые взносы страхователей. В свою очередь, страховым обеспечением выступают выплачиваемые пенсии, пособия, компенсации медицинских расходов, связанных с предоставлением застрахованному лицу необходимой медицинской помощи. Вид страхового обеспечения находится в прямой зависимости от вида обязательного социального страхования.

Система обязательного социального страхования включает четыре направления:

– обязательное пенсионное страхование;

– обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством;

– обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

– обязательное медицинское страхование.

Таким образом, к социальным страховым рискам относятся:

1) необходимость получения медицинской помощи;

¹ О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон Российской Федерации от 14.07.2022 № 236-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2) утрата застрахованным лицом заработка (выплат, вознаграждений в пользу застрахованного лица) или другого дохода в связи с наступлением страхового случая;

3) дополнительные расходы застрахованного лица или членов его семьи в связи с наступлением страхового случая.

Страховыми случаями признаются: достижение пенсионного возраста, наступление инвалидности, потеря кормильца, заболевание, травма, несчастный случай на производстве или профессиональное заболевание, беременность и роды, рождение ребенка, уход за ребенком в возрасте до полутора лет и другие случаи, установленные федеральными законами.

Страховые взносы уплачиваются страхователями в соответствии с положениями гл. 34 Налогового кодекса РФ. С 1 января 2023 г. установлен единый тариф страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование в следующих размерах:

1) в пределах установленной единой предельной величины базы для исчисления страховых взносов — 30 процентов;

2) свыше установленной единой предельной величины базы для исчисления страховых взносов — 15,1 процента.

Таким образом, в настоящее время финансовые средства аккумулируются и распределяются двумя фондами:

– Фонд обязательного социального и пенсионного страхования (СФР);

– Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС).

Необходимо отметить, что системой обязательного социального страхования управляет Правительство РФ.

Отдельно остановимся на аспектах обязательного медицинского страхования. Данный вид страхования предусматривает минимально необходимый перечень медицинских услуг, гарантирующий каждому лицу, проживающему на территории РФ и обладающему медицинским полисом обязательного медицинского страхования, право на пользование услугами государственных, муниципальных (в ряде случаев частных) медицинских учреждений, услугами скорой медицинской помощи и др.

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» полис ОМС выдается страховыми медицинскими организациями:

– гражданам страны (работающему и неработающему населению);

– временно или постоянно проживающим лицам на территории России;

- лицам без гражданства;
- беженцам.

Срок действия полиса зависит от статуса застрахованного лица. Для граждан России и проживающих постоянно на территории страны документ является бессрочным. Для временно пребывающих, в т. ч. беженцев, действие полиса ограничивается установленным сроком нахождения в пределах страны.

Таким образом, в систему обязательного медицинского страхования входят: застрахованные лица, страхователи, Федеральный фонд ОМС, территориальные фонды ОМС, страховые медицинские организации и медицинские организации (лечебно-профилактические учреждения) любой организационно-правовой формы, включая индивидуальных предпринимателей, занимающихся частной медицинской практикой.

Структура ФОМС включает в себя два уровня: федеральный (федеральный ФОМС) и региональный (территориальные ФОМС). В отличие от обязательного пенсионного и обязательного социального страхования в системе обязательного медицинского страхования задействованы все уровни государственной власти (федеральные, региональные и муниципальные) с соответствующими полномочиями каждого из них.

В соответствии с п. 8 ст. 33 федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» среди функций, реализуемых ФОМС, можно выделить следующие:

- регулирующая функция — выражается в том, что ФОМС аккумулирует средства обязательного медицинского страхования и управляет ими, формирует и использует резервы для обеспечения финансовой устойчивости, осуществляет выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования;

- нормативная функция ФОМС — реализуется через издание нормативных правовых актов и методических указаний в соответствии с полномочиями (ФОМС утверждает формы заявлений, реестров счетов, актов, иных документов);

- нормативно-отчетная функция — проявляется в установлении ФОМС форм отчетности и определении порядка ведения учета и отчетности оказанной медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию;

- контрольная функция ФОМС — реализуется посредством осуществления контроля за соблюдением субъектами обязательного медицинского страхования и участниками обязательного медицинского страхования законодательства об обязательном медицинском страховании и за использованием ими средств обязательного медицинского страхования, в т. ч. проводит проверки и ревизии;

– учетная функция — сводится к ведению ФОМС единого реестра страховых медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования, единого реестра медицинских организаций, единого реестра экспертов качества медицинской помощи, включающего сведения об экспертах качества медицинской помощи, которая оказывается медицинскими организациями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти;

– иные функции.

Понятие страхователя в системе ОМС может варьироваться в зависимости от того, для кого осуществляется страхование. Так, если страхуется неработающее население, то в этой роли выступает государство в лице органов исполнительной власти, иные организации, определенные Правительством РФ. Если страхуется работающее население, то в данной роли выступает предприятие-работодатель (либо физическое лицо, являющееся индивидуальным предпринимателем), которое уплачивает соответствующие страховые взносы в Федеральный фонд ОМС.

Согласно статистическим данным, общий объем поступлений страховых взносов на ОМС работающего населения за 2022 г. составил 1599,4 млрд рублей, или 97,9 % от утвержденного объема (1634,0 млрд рублей), в т. ч.:

– страховые взносы, уплаченные работодателями, — 1566,7 млрд рублей;

– страховые взносы в фиксированном размере — 32,7 млрд рублей¹.

Застрахованные лица имеют право на бесплатное оказание им медицинской помощи медицинскими организациями при наступлении страхового случая:

а) на всей территории Российской Федерации в объеме, установленном базовой программой обязательного медицинского страхования;

б) на территории субъекта Российской Федерации, в котором выдан полис обязательного медицинского страхования, в объеме, установленном территориальной программой обязательного медицинского страхования.

В базовой программе обязательного медицинского страхования определяются виды медицинской помощи, перечень страховых случаев, структура тарифа на оплату медицинской помощи, способы оплаты медицинской помощи, оказываемой застрахованным лицам по обязательному медицинскому страхованию в России за счет средств обязательного медицинского страхования, а также критерии доступности и качества медицинской помощи.

¹ Отчет о результатах деятельности ФОМС в 2022 г. URL: https://www.ffoms.gov.ru/upload/docs/2023/%D0%9E%D0%A2%D0%A7%D0%95%D0%A2_2022_18.05._2023.pdf (дата обращения: 30.05.2023).

Территориальная программа обязательного медицинского страхования включает в себя виды и условия оказания медицинской помощи, перечень страховых случаев, установленных базовой программой обязательного медицинского страхования, и определяет с учетом структуры заболеваемости в субъекте Российской Федерации значения нормативов объемов предоставления медицинской помощи в расчете на одно застрахованное лицо, нормативов финансовых затрат на единицу объема предоставления медицинской помощи в расчете на одно застрахованное лицо и норматива финансового обеспечения территориальной программы обязательного медицинского страхования в расчете на одно застрахованное лицо.

В рамках Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов бесплатно предоставляются:

- первичная медико-санитарная помощь (первичная доврачебная, врачебная, специализированная);
- специализированная, в т. ч. высокотехнологичная, медицинская помощь;
- скорая, в т. ч. скорая специализированная, медицинская помощь;
- паллиативная медицинская помощь (паллиативная первичная доврачебная, врачебная и специализированная медицинская помощь).

Помимо прочего, в рамках системы обязательного социального страхования обеспечивается пенсионное и социальное страхование.

Фонд пенсионного и социального страхования РФ представляет собой один из ГВФ, деятельность которого регламентирована Федеральным законом Российской Федерации от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации». Как уже говорилось ранее, внебюджетный фонд был образован путем реорганизации Пенсионного фонда Российской Федерации с одновременным присоединением к нему Фонда социального страхования Российской Федерации.

Непосредственной координацией деятельности фонда занимается Министерство труда и социальной защиты РФ. Такая организационная подчиненность в полной мере соответствует целевой направленности деятельности указанных субъектов. СФР функционирует в качестве страховщика по следующим видам страхования:

- пенсионное страхование;
- социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и материнства;
- социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Среди социально значимых функций СФР следует выделить следующие:

- назначение и выплата пенсий по обязательному пенсионному страхованию и государственному пенсионному обеспечению;
- назначение и выплата государственных пособий, обеспечение по обязательному социальному страхованию и иных видов обеспечения;
- организация ведения индивидуального (персонифицированного) учета в системах обязательного пенсионного страхования и обязательного социального страхования;
- предоставление государственных гарантий, мер социальной защиты (поддержки), социальных услуг отдельным категориям граждан, в т. ч. в рамках оказания государственной социальной помощи;
- обеспечение инвалидов (ветеранов) техническими средствами реабилитации и др.

Таким образом, социальное страхование — это страхование от рисков, носящих социальный характер, таких как риск потери работы, доходов, трудоспособности. Обязательное социальное страхование направлено на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального и социального положения прежде всего работающих граждан. В системе обязательного государственного страхования в настоящее время функционируют два ГВФ — Фонд обязательного социального и пенсионного страхования и Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС).

Глава 7 || Правовые основы государственного и муниципального кредита

§ 7.1. Понятие, значение государственного кредита и его правовые основы

Одним из важных институтов финансовой системы России является государственный и муниципальный кредит, который служит инструментом для решения проблемы бюджетного дефицита посредством привлечения государственными и муниципальными образованиями денежных средств.

Общественные отношения, возникающие в сфере государственного (муниципального) кредита, выступают сложным правовым явлением. В этой связи они регламентируются не только финансово-правовыми нормами, но и нормами иных отраслей права (гражданского, административного, конституционного).

Становление такого института финансового права, как государственный (муниципальный) кредит, обусловлено наличием ряда объективных противоречий, характерных для природы существования самого государства. Эти противоречия выражаются, как правило, в несоответствии между потребностями государства в финансовых ресурсах и реальными возможностями их мобилизации. С помощью государственного (муниципального) кредита обеспечивается аккумуляция временно свободных денежных средств граждан и хозяйствующих субъектов с целью удовлетворения «незакрытых» государственных потребностей. Объектом таких правоотношений выступают финансовые ресурсы государства и муниципальных образований.

Важно отметить, что государственный кредит не выступает источником государственных доходов, к которым можно отнести, к примеру, налоговые поступления. Однако данный финансовый институт служит той же цели, что и доходы государства — финансированию государственных расходов.

Кроме всего прочего, важно понимать отличия, характерные для отношений, складывающихся по поводу государственного (муниципального) кредита (выступают предметом финансового права) и отношений, возникающих в сфере банковского кредитования (в большинстве случаев регулируются гражданско-правовыми нормами). Однако стоит заметить, что некоторые отдельные аспекты отношений в сфере государственного (муниципального) кредита могут регулироваться нормами гражданского законодательства, к примеру порядок заключения договора государственного займа.

Говоря о трактовке понятия «государственный (муниципальный) кредит», следует обратиться к двум устоявшимся в науке финансового права точкам зрения. В рамках первого подхода государственный (муниципальный) кредит рассматривается в качестве *экономической категории*, которая представляет собой систему денежных отношений, обусловленных привлечением государством и муниципалитетами на добровольных началах временно свободных денежных средств физических и юридических лиц.

С точки зрения второго подхода государственный (муниципальный) кредит рассматривается как правовая категория, которая представляет собой самостоятельный институт финансового права. Данный институт включает в себя совокупность финансово-правовых норм, направленных на урегулирование общественных отношений, складывающихся в процессе привлечения государством и муниципальными образованиями свободных денежных средств физических и юридических лиц на условиях добровольности, возвратности, срочности и возмездности в целях покрытия бюджетного дефицита и регулирования денежного обращения.

Таким образом, государственный (муниципальный) кредит как экономическая категория выступает базисным понятием по отношению к кредиту в правовом аспекте, сочетая в себе черты двух видов денежных отношений — финансов и кредита.

Полученные посредством использования такого финансового инструмента, как государственный (муниципальный) кредит, денежные средства поступают в распоряжение органов государственной власти и органов местного самоуправления, трансформируясь в дополнительные финансовые ресурсы.

В сферу государственного кредита входят следующие отношения:

- отношения по поводу предоставления кредитов, возникающие между Правительством РФ и кредитными организациями, в некоторых случаях и Банком России;
- отношения между государством, субъектами РФ и Правительством РФ.

Говоря о сфере функционирования такого финансового института, как муниципальный кредит, стоит отметить, что соответствующие финансовые отношения складываются по поводу движения финансовых ресурсов муниципальных образований.

Таким образом, в финансовых правоотношениях по поводу государственного кредита одной из сторон всегда выступает государство или уполномоченный им орган государственной власти. Другой стороной могут быть любые субъекты финансовых правоотношений.

Исходя из вышеизложенного, представляется возможным выделить ряд специфических особенностей, характерных для государственного (муниципального) кредита:

- отношения по поводу государственного (муниципального) кредита носят денежный характер;
- возникают на добровольной основе;
- носят возвратный, возмездный и срочный характер;
- обеспечением кредита выступает все имущество, находящееся в государственной (муниципальной) собственности;
- цель государственного (муниципального) кредита — решение проблемы погашения бюджетного дефицита либо регулирования денежного обращения;
- источником погашения государственных (муниципальных) займов служат средства государственного (муниципального) бюджета или новые займы.

Важно отметить, что в качестве правовой основы, регулирующей отношения в сфере государственного (муниципального) кредита, выступают положения Конституции РФ (в частности, ч. 4 ст. 75, ч. 3 ст. 104), соответствующие нормы бюджетного законодательства (гл. 14 и 15 БК РФ), положения гражданского законодательства (§ 1 гл. 42 ГК РФ), нормы ежегодно принимаемых законов о федеральном бюджете на соответствующий год¹ и нормы иных законов² и подзаконных нормативных правовых актов, положения конституций и уставов субъектов РФ, а также уставов конкретных муниципалитетов (в отношении муниципального кредита).

Помимо прочего, в качестве правовой основы также можно определить некоторые нормы международного права, содержащиеся в международных договорах и соглашениях по поводу предоставляемых или получаемых РФ кредитов, гарантий и поручительств.

Изложенная характеристика государственного (муниципального) кредита позволяет выделить положительные и отрицательные стороны данного института финансового права. В качестве положительных моментов следует отметить следующие:

- с помощью государственного кредита государству предоставляется возможность решать проблемы бюджетного дефицита, не прибегая к эмиссионному способу, что минимизирует риск проявления негативных экономических тенденций;

¹ О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов [Электронный ресурс]: федеральный закон Российской Федерации от 05.12.2022 № 466-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг [Электронный ресурс]: федеральный закон Российской Федерации от 29.06.1998 № 136-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

– привлечение временно свободных денежных средств населения и организаций способствует упорядочению денежного обращения в стране, созданию условий повышения эффективности процесса расширенного воспроизводства;

– государственный кредит дает возможность населению и организациям инвестировать свободные денежные средства в государственные ценные бумаги, получая при этом экономические выгоды в будущем.

К числу негативных моментов, связанных с государственным (муниципальным) кредитом, следует отнести прежде всего формирование государственного (муниципального) долга. В случае неконтролируемого роста объема государственного долга могут возникнуть серьезные экономические и политические последствия.

Таким образом, государственный (муниципальный) кредит при грамотном его использовании служит эффективным инструментом для решения проблемы бюджетного дефицита посредством привлечения государственными и муниципальными образованияами свободных денежных ресурсов.

§ 7.2. Формы государственного кредита

Говоря о формах государственного кредита, необходимо прежде всего отметить, что государственный кредит может быть внутренним и внешним.

Внутренний государственный кредит представляется в форме государственных заимствований и государственных гарантий.

Согласно ст. 103 БК РФ, под государственными внутренними заимствованиями РФ понимается привлечение от имени РФ заемных средств в федеральный бюджет (путем размещения государственных ценных бумаг) и в форме кредитов из других бюджетов бюджетной системы РФ, а также от кредитных организаций и международных финансовых организаций. Следствием государственных внутренних заимствований является закономерное возникновение долговых обязательств РФ как заемщика, выраженных в рублях.

Помимо финансирования бюджетного дефицита, внутренние заимствования государства могут быть направлены на погашение государственных долговых обязательств, финансовое обеспечение иных источников финансирования бюджетного дефицита, пополнение в течение финансового года остатков средств на бюджетных счетах. Таким образом, кредиторами по внутренним заимствованиям преимущественно выступают физические и юридические лица, являющиеся резидентами данного государства. Внутренние займы могут быть выпущены исключительно в национальной валюте.

Государственные внешние заимствования выражаются в виде привлечения от имени РФ заемных средств в федеральный бюджет как путем размещения государственных ценных бумаг, так и в форме кредитов, полученных от кредитных организаций, иностранных государств, международных финансовых организаций и иных субъектов международного права.

Внешние займы размещаются на иностранных фондовых рынках в валюте других государств. При размещении таких займов учитываются специфические интересы инвесторов страны размещения. Внешние заимствования РФ законодатель определяет как займы, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций в иностранной валюте, по которым возникают долговые обязательства РФ как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками, выраженные в иностранной валюте.

Цели осуществления государственных внешних заимствований аналогичны целям по внутренним заимствованиям, однако первые выдаются, как правило, международными финансовыми организациями, такими как Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и др.

Право на осуществление внешних и внутренних заимствований от имени государства принадлежит Правительству РФ либо Минфину России.

Кроме того, внутренние и внешние заимствования могут осуществляться субъектами РФ и муниципальными образованиями. Внутренние заимствования осуществляются в целях финансирования дефицита бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, погашения долговых обязательств субъектов РФ и муниципальных образований.

Помимо прочего, муниципальные внешние заимствования осуществляются в целях финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований РФ на очередной финансовый год и плановый период.

Сумма полученных внешних займов с начисленными процентами включается в государственный долг. Структура государственного кредита формируется из различных взаимосвязанных компонентов и видов.

Таким образом, мобилизация заемных средств может осуществляться двумя способами:

- путем размещения долговых ценных бумаг;
- путем получения кредитов у специализированных финансово-кредитных институтов.

В зависимости от статуса заемщика различают такие виды государственных кредитов, как:

– централизованный государственный кредит. В этом случае государственные ценные бумаги выпускаются Правительством РФ (Минфином России) и органами исполнительной власти субъектов РФ. Государственными ценными бумагами признаются государственные ценные бумаги Российской Федерации и государственные ценные бумаги субъектов Российской Федерации. Государственные ценные бумаги могут быть выпущены в виде облигаций в документарной или бездокументарной форме;

– децентрализованный, т. е. муниципальный кредит (ценные бумаги выпускаются от имени муниципального образования.). Стоит сказать, что муниципальные займы представляют собой важный элемент муниципальных финансов, который позволяет мобилизовать свободные денежные средства на местные нужды социально-экономического характера, к примеру для развития конкретных муниципальных территорий либо конкретной отрасли экономики.

Таким образом, государственный кредит подразделяется на внутренний и внешний. Внутренний государственный кредит представляется в форме государственных заимствований и государственных гарантий. Государственные внешние заимствования выражаются в виде привлечения от имени РФ заемных средств в федеральный бюджет как путем размещения государственных ценных бумаг, так и в форме кредитов, полученных от кредитных организаций, иностранных государств, международных финансовых организаций и иных субъектов международного права.

§ 7.3. Государственный и муниципальный долг

Такие правовые институты, как государственный (муниципальный) кредит и государственный (муниципальный) долг, всегда рассматриваются наукой как «причина» и «следствие», т. е. как взаимозависимые категории.

Как уже было отмечено выше, существование государственного кредита приводит к формированию государственного долга (аналогичное соотношение: муниципальный кредит — муниципальный долг).

Государственный (муниципальный) долг представляет собой долговые обязательства России (субъектов РФ, муниципалитетов) перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права.

Согласно ст. 97 БК РФ государственный долг обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну.

Существует несколько классификаций государственного долга. Так, в зависимости от вида источника формирования кредита государственный

долг делится на *внутренний* (задолженность государства перед своими гражданами, организациями-резидентами и т. п.) и *внешний* (государственная задолженность перед нерезидентами).

В зависимости от видов и сроков погашения обязательств государства государственный долг можно подразделить на *капитальный* (полная сумма выпущенных и непогашенных государственных долговых обязательств, включая начисленные по ним проценты) и *текущий* (выплаты кредиторам и погашение обязательств, срок по которым наступил).

Согласно положениям действующего законодательства в зависимости от того, у какого субъекта возникают долговые обязательства в результате заемной деятельности, различают общегосударственный долг Российской Федерации, государственный долг субъекта Российской Федерации и муниципальный долг. Государственный (муниципальный) кредит, а также долговые обязательства, образующие государственный долг Российской Федерации, могут выступать в форме:

- кредитных соглашений и договоров, заключенных от имени РФ как заемщика, с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями;
- государственных займов, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг от имени РФ;
- договоров и соглашений о получении Российской Федерацией бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- договоров о предоставлении Российской Федерацией государственных гарантий;
- соглашений и договоров, в т. ч. международных, заключенных от имени РФ, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств РФ прошлых лет (ст. 98 БК РФ).

В соответствии с бюджетным законодательством долговые обязательства могут носить краткосрочный (до 1 года), среднесрочный (от 1 года до 5 лет) и долгосрочный (от 5 до 30 лет) характер. Любые долговые обязательства РФ погашаются в сроки, которые определяются конкретными условиями займа и не могут превышать 30 лет. Как уже отмечалось ранее, в БК РФ наряду с определением государственного долга РФ закреплены понятия государственного долга субъекта РФ и муниципального долга.

Так, под *государственным долгом субъекта РФ* понимается совокупность долговых обязательств субъекта РФ. Государственный долг субъекта РФ полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в собственности субъекта РФ имуществом, составляющим казну субъекта РФ. Данные долговые обязательства могут осуществляться в форме:

- кредитных соглашений и договоров, заключенных от имени субъекта РФ;
- государственных займов субъекта РФ, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг субъекта РФ;
- договоров и соглашений о получении субъектом РФ бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы России;
- договоров о предоставлении государственных гарантий субъекта РФ;
- соглашений и договоров, в т. ч. международных, заключенных от имени субъекта РФ, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств субъекта РФ прошлых лет.

Долговые обязательства субъекта РФ не могут превышать 30 лет.

Под муниципальным долгом понимается совокупность долговых обязательств муниципального образования, которые, в свою очередь, могут существовать в форме:

- кредитных соглашений и договоров;
- займов, осуществляемых путем выпуска муниципальных ценных бумаг;
- договоров и соглашений о получении муниципальным образованием бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- договоров о предоставлении муниципальных гарантий.

Муниципальный долг полностью и без условий обеспечивается всем муниципальным имуществом, составляющим муниципальную казну.

Названные долговые обязательства не могут превышать 10 лет. Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам ее субъектов и муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы Российской Федерацией. Субъекты РФ и муниципальные образования также не отвечают по долговым обязательствам друг друга, если указанные обязательства не были гарантированы ими, а также по долговым обязательствам РФ.

Согласно ч. 4 ст. 98 БК РФ 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, привлеченным Российской Федерацией, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации;
- 3) объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным Российской Федерацией;

4) объем обязательств, вытекающих из государственных гарантий, выраженных в валюте Российской Федерации;

5) объем иных долговых обязательств Российской Федерации, оплата которых в валюте Российской Федерации предусмотрена федеральными законами до введения в действие БК РФ.

В части 5 ст. 98 БК РФ указано, что 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, привлеченным Российской Федерацией, обязательства по которым выражены в иностранной валюте, в т. ч. по целевым иностранным кредитам, привлеченным под государственные гарантии Российской Федерации;

3) объем обязательств, вытекающих из государственных гарантий Российской Федерации, выраженных в иностранной валюте.

Предельные объемы государственного внутреннего долга и государственного внешнего долга, пределы внешних заимствований страны на очередной финансовый год утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год с разбивкой долга по формам обеспечения обязательств.

Предельный размер государственных внешних заимствований РФ не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга страны. Так, в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации на 1 января 2024 г. определен в сумме 20 696 967 387,2 тыс. рублей; верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации на 1 января 2024 г. — в сумме 66,6 млрд долларов США, или 63,4 млрд евро.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны использовать все полномочия по формированию доходов бюджетов всех уровней для погашения долговых обязательств и обслуживания государственного и муниципального долга РФ. В этой связи важным является вопрос о деятельности названных органов по управлению государственным и муниципальным долгом.

В статье 101 БК РФ закреплено понятие «управление государственным и муниципальным долгом», под которым понимается деятельность уполномоченных органов государственной власти (органов местного самоуправления), направленная на обеспечение потребностей публично-правового образования в заемном финансировании, своевременное и пол-

ное исполнение государственных (муниципальных) долговых обязательств, минимизацию расходов на обслуживание долга, поддержание объема и структуры обязательств, исключаящих их неисполнение. Эта деятельность осуществляется Правительством РФ в соответствии с законодательными актами. БК РФ запрещает изменять условия выпущенного в обращение государственного займа, в т. ч. сроки выплаты и размеры процентных платежей, сроки обращения (см. ст. 98 БК РФ).

К основным *методам управления государственным долгом* относятся рефинансирование, конверсия, консолидация, унификация, реструктуризация и аннулирование долга.

Под рефинансированием понимается принятие мер, направленных на погашение существующей задолженности посредством выпуска новых займов. Такой метод управления государственным долгом неоднократно использовался в России. В качестве примера можно привести обмен государственных краткосрочных обязательств на облигации федерального займа с постоянным купонным доходом с новыми сроками погашения (с 2013 по 2018 г.). Принятие таких мер было связано со сложившейся кризисной ситуацией в экономике в августе 1998 г.

Конверсия займа — это замещение внешнего долга другими видами обязательств, менее обременительными для экономики государства-должника. Например, замещение государственного долга инвестициями, погашение его товарными поставками, обмен на долговые обязательства третьих стран, собственность, облигации и др.

В 1990 г. в России совместно с конверсией займа была проведена его консолидация, под которой следует понимать изменение сроков действия ранее выпущенных займов (сроки были сокращены с 16 до 8 лет, а процентная ставка повышена с 5 % до 10 %).

Стоит акцентировать внимание на том, что изменение в одностороннем порядке условий выпущенного в обращение государственного либо муниципального займа невозможно, поскольку ст. 817 ГК РФ установлено правило о недопущении таких изменений. В случае возникновения необходимости изменения срока государственного (муниципального) займа возможно сократить либо увеличить сроки обращения долговых обязательств только по согласованию с кредиторами.

Другим методом по управлению государственным долгом является *унификация* государством займов. Данный метод предполагает обмен нескольких ранее выпущенных займов на один новый.

Помимо прочего, положениями действующего бюджетного законодательства предусмотрен такой метод управления государственным долгом, как *реструктуризация долга* (ст. 105 БК РФ), под которой понимается основанное на соглашении изменение условий исполнения обязательств (погашения задолженности), связанное с предоставлением отсро-

чек, рассрочек исполнения обязательств, изменением объемов и (или) сроков уплаты процентов и (или) иных платежей, предусмотренных действующими договорами (соглашениями) и иными документами, из которых вытекают указанные обязательства. В БК РФ указывается, что реструктуризация долга может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга.

Следующим методом управления государственным (муниципальным) долгом является его *аннулирование*, т. е. полный отказ от долговых обязательств. Такой метод, как правило, выступает крайней вынужденной мерой, обусловленной кризисными явлениями, связанными обычно со сменой политической власти.

Обслуживание государственного долга производится Центральным банком РФ и его учреждениями, если иное не установлено Правительством РФ, посредством осуществления операций по размещению долговых обязательств РФ, их погашению и выплате доходов в виде процентов по ним или в иной форме (п. 2 ст. 119 БК РФ).

Контроль за состоянием государственного внутреннего долга РФ осуществляется Федеральным Собранием РФ, которое также устанавливает его верхний предел при утверждении федерального бюджета на предстоящий финансовый год. Данные о состоянии государственного внутреннего долга ежегодно публикуются Правительством РФ.

Единая система управления государственным долгом для обеспечения снижения стоимости обслуживания государственных заимствований реализуется Минфином России, в структуре которого создан Департамент управления государственным внутренним долгом и Департамент управления государственным внешним долгом. Наряду с этим в полномочия Минфина России входит проведение совместно с Банком России операций на внутреннем рынке с государственными ценными бумагами с целью стабилизации и снижения уровня процентных ставок.

Таким образом, государственный (муниципальный) долг — это следствие функционирования такого финансового института, как государственный (муниципальный) кредит. Он включает в себя государственные (муниципальные) долговые обязательства перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права. Наличие государственного (муниципального) долга предполагает принятие соответствующих мер, направленных на грамотное и эффективное управление долговыми обязательствами.

Глава 8 || Правовое регулирование банковской деятельности и банковского кредита

§ 8.1. Основные понятия и источники банковского права и банковского кредита

Становление банковского права в качестве отрасли российского права, как правило, относят к середине 1990-х гг. Следовательно, эта отрасль права является сравнительно «молодой» и находится в процессе своего развития. Поэтому многие вопросы теории банковского права, в частности сама его дефиниция, продолжают оставаться дискуссионными. К примеру, Л. Г. Ефимова, анализируя множество существующих точек зрения ученых, приходит к выводу о том, что в науке сложилось три основных подхода к определению банковского права:

- банковское право — отрасль законодательства;
- банковское право — самостоятельная отрасль российского права;
- банковское право — подотрасль других отраслей права: предпринимательского права либо финансового права¹.

В связи с множеством существующих точек зрения в рамках темы настоящего курса лекций предлагается два подхода к определению банковского права — узкий и широкий.

В широком смысле банковское право представляет собой комплексную отрасль права, включающую в себя совокупность правовых норм, реципированных из иных отраслей российского права (финансового, гражданского, налогового, уголовного и т. д.), которые направлены на урегулирование отношений в банковской сфере.

В узком смысле банковское право является подотраслью финансового права.

Банковское право как комплексная отрасль права регулирует общественные отношения, которые условно можно разбить на две большие группы — имущественные (финансовые, денежные) и организационные. Таким образом, предметом банковского права выступают общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования банковской системы посредством непосредственного осуществления банковской деятельности.

Отношения, возникающие в банковской сфере, включают в себя две ключевые составляющие: отношения власти и подчинения (вертикальные) и отношения между кредитными организациями и иными субъектами (горизонтальные). Властный характер отношений предполагает присутствие

¹ Алексеева Д. Г. Банковское право: учебник для бакалавров. М.: Проспект, 2019. С. 20.

в качестве одной из сторон органа власти, каковым выступает Банк России. Именно отношения первой группы подлежат финансово-правовому урегулированию, а императивные нормы, издаваемые Банком России, носят финансово-правовой характер. В свою очередь, горизонтальные отношения не являются властными, поскольку в них не присутствует орган власти. Следовательно, для банковского права характерен императивный метод правового регулирования с элементами диспозитивности.

Объекты банковских отношений — деньги, ценные бумаги, иное имущество, нематериальные блага, а также действия Банка России в сфере банковского регулирования и надзора в отношении остальных субъектов.

Одним из институтов банковского права выступает банковский кредит. К сфере регулирования банковского кредита следует отнести отношения по поводу предоставления кредитов Банком России субъектам системы кредитных организаций и отношения, возникающие в процессе взаимодействия коммерческих банков между собой и с клиентами.

Второе направление, по сути, не имеет прямой связи с финансово-правовыми отношениями. Однако косвенно в этих отношениях просматриваются властные предписания Банка России (например, ставки по кредитам не могут быть ниже ставки рефинансирования).

Любым источником правового регулирования тех или иных отношений является источник права, т. е. внешняя форма его выражения. Банковское законодательство в настоящее время характеризуется большим количеством источников банковского права (от Конституции РФ до инструкций ЦБ РФ).

Конституция РФ является нормативным правовым актом, обладающим высшей юридической силой, и основополагающим актом регулирования отношений в банковской сфере. В пункте «ж» ст. 71 Конституции РФ закреплено, что в ведении Российской Федерации находятся установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки. На территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Эти меры призваны способствовать созданию условий для развития конкуренции на рынке банковских и финансовых услуг в целом.

К следующему источнику банковского права следует отнести Гражданский кодекс РФ, который содержит общие положения, регулирующие порядок образования юридического лица, способы обеспечения долговых обязательств, в частности кредитных, порядок построения договорных отношений (договор банковского вклада, договор банковского счета и др.).

Налоговый кодекс РФ устанавливает общие принципы системы налогообложения физических и юридических лиц, в т. ч. кредитных организаций, а также ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах.

Среди кодифицированных нормативных правовых актов необходимо также отметить Уголовный кодекс РФ, регулирующий аспекты юридической ответственности за преступления в банковской сфере (ст. 176 УК РФ «Незаконное получение кредита», ст. 183 УК РФ «Незаконное получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну» и др.).

К некодифицированным нормативным правовым актам федерального уровня, которые выступают источниками банковского права, следует отнести федеральные законы Российской Федерации «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (от 10.07.2002 № 86-ФЗ), «О банках и банковской деятельности» (от 02.12.1990 № 395-1), «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (от 16.07.1998 № 102-ФЗ), «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (от 08.08.2001 № 129-ФЗ), «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» (от 23.12.2003 № 177-ФЗ), «О несостоятельности (банкротстве)» (от 26.10.2002 № 127-ФЗ), «Об акционерных обществах» (от 26.12.1995 № 208-ФЗ) и т. д.

Подзаконные нормативные правовые акты также выступают источниками банковского права. К таковым следует отнести указы Президента РФ (Указ Президента РФ от 18.07.2022 № 472 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона “О внесении изменений в статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и Федеральный закон «О противодействии коррупции»»), постановления Правительства РФ «О привлечении кредитов иностранных банков в газовую промышленность» (от 01.06.1992 № 368), «Об осуществлении страхования экспортных кредитов и инвестиций от предпринимательских и (или) политических рисков, а также осуществлении перестрахования» (от 22.11.2011 № 964) и т. д.

Важное место в системе источников банковского права занимают акты, изданные Банком России в форме указаний, положений и инструкций¹. В связи со спецификой правового положения Банка России в системе органов государственной власти, изданные им акты не относятся к ведомственным нормативным правовым актам и носят обязательный характер

¹ О банках и банковской деятельности [Электронный ресурс]: федеральный закон Российской Федерации от 02.12.1990 № 395-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

для федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления¹.

Таким образом, банковское право представляет собой комплексную отрасль права, регулирующую общественные отношения, которые условно можно разбить на две большие группы — имущественные (финансовые, денежные) и организационные. При этом отношения, возникающие в банковской сфере, включают в себя две ключевых составляющих: отношения власти и подчинения (вертикальные) и отношения между кредитными организациями и иными субъектами (горизонтальные). Именно поэтому для банковского права характерен императивный метод правового регулирования с элементами диспозитивности.

§ 8.2. Состав, структура и современное состояние банковской системы Российской Федерации

Банковская система Российской Федерации представляет собой один из важнейших механизмов финансовой системы, который оказывает огромное влияние на все без исключения экономические процессы, протекающие в обществе. Банковская система входит в состав более масштабной финансово-кредитной системы России и взаимодействует со всеми ее структурными элементами, реализуя специфические задачи.

Экономическая сущность банковской системы обусловлена функциями, выполняемыми кредитными организациями, в т. ч. банками, призванными выступать финансовыми посредниками в сфере привлечения свободных финансовых ресурсов экономических субъектов, предоставляя их во временное пользование другим субъектам. Таким образом, благодаря банковской системе происходит постоянное распределение и перераспределение денежных потоков на межотраслевом и межрегиональном уровнях. Кроме того, банки выступают основными участниками расчетно-платежного механизма государства.

Банковская система имеет огромное значение не только для хозяйствующих субъектов, но и для государства в целом, поскольку посредством этой системы происходит финансовое обеспечение деятельности государства (реализация государственных программ и иных направлений

¹ См., например, Инструкцию Банка России от 30.06.2021 № 204-И «Об открытии, ведении и закрытии банковских счетов и счетов по вкладам (депозитам)», Инструкцию Банка России от 13.01.2020 № 201-И «О порядке проведения Банком России проверок соблюдения требований Федерального закона от 27 июля 2010 года № 224-ФЗ “О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” и принятых в соответствии с ним нормативных актов Банка России» и др.

деятельности). Данный факт предопределяет важность и необходимость правового урегулирования отношений в банковской сфере.

Согласно ст. 2 федерального закона «О банках и банковской деятельности» банковская система России состоит из двух неразрывно связанных элементов:

- Банк России и осуществляемая им деятельность;
- система кредитных организаций, осуществляющих предпринимательскую банковскую деятельность.

Деятельность Банка России всегда носит публично-правовой характер, тогда как деятельность коммерческих банков основана на договоре банковского счета, т. е. частноправовых отношениях с клиентами этих банков.

Таким образом, в России имеет место двухуровневая банковская система, представленная на первом уровне Банком России, на втором уровне — кредитными организациями (банками и небанковскими кредитными организациями), а также представительствами иностранных банков. Иностраным банком является банк, признанный таковым по законодательству иностранного государства, на территории которого он зарегистрирован.

Кредитная организация — это юридическое лицо, осуществляющее банковские операции на основании лицензии Банка России. Поскольку кредитные организации характеризуются как коммерческие, основной целью их деятельности является получение прибыли.

Банк — это кредитная организация, которая имеет исключительное право осуществлять следующие банковские операции: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц¹.

От кредитных организаций банки отличаются по ряду признаков:

- во-первых, только банки наделены правом привлекать во вклады денежные средства физических и юридических лиц, размещать их от своего имени и за свой счет, а также открывать и вести банковские счета физических и юридических лиц;
- во-вторых, указанные операции банк вправе осуществлять в совокупности.

В отличие от банков небанковские кредитные организации вправе осуществлять лишь ограниченный перечень банковских операций, таких

¹ О банках и банковской деятельности [Электронный ресурс]: федеральный закон Российской Федерации от 02.12.1990 № 395-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

как переводы денежных средств юридических лиц без открытия банковских счетов и пр.

Таким образом, перечисленные выше составляющие двухуровневой банковской системы выступают специальными субъектами банковской деятельности, под которой следует понимать совокупность банковских операций, систематически осуществляемых этими субъектами посредством использования денежных средств и иных финансовых инструментов.

Центральный банк РФ — это высшее звено банковской системы России, отвечающее за проведение денежно-кредитной политики, о котором более подробно пойдет речь в следующем параграфе.

§ 8.3. Банк России. Место и роль в банковской системе Российской Федерации

Центральный банк РФ (Банк России) является главным банком страны. Его правовой статус основан на нормах Конституции РФ, федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (О Банке России)», а также определяется иными федеральными законами.

В статье 75 Конституции РФ закреплены два важных положения, непосредственно относящихся к деятельности Банка России:

- во-первых, Банк России наделен исключительным полномочием по эмиссионному выпуску национальной валюты (рубля);
- во-вторых, основная функция Банка России — это защита и обеспечение устойчивости рубля.

Согласно ст. 3 федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации» целями его деятельности являются:

- а) защита и обеспечение устойчивости рубля;
- б) развитие и укрепление банковской системы РФ;
- в) обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы;
- г) развитие финансового рынка Российской Федерации;
- д) обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации.

Законом подчеркивается, что получение прибыли не является целью деятельности Банка России.

Свои функции и полномочия Банк России осуществляет независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Вместе с тем Банк России является юридическим лицом, имеющим печать с изображением Государственного герба РФ и со своим наименованием.

Уставный капитал и иное имущество Банка России — федеральная собственность. В то же время ЦБ РФ осуществляет полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом, включая золотовалютные резервы Банка России. Изъятие и обременение обязательствами указанного имущества без согласия Банка России не допускаются, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России — по обязательствам государства, если они не приняли на себя такие обязательства или иное не предусмотрено федеральными законами. Банк России осуществляет свои расходы за счет собственных доходов.

Банк России вправе обращаться с исками в суды в порядке, определенном законодательством Российской Федерации. Банк России вправе обращаться за защитой своих интересов в международные суды, суды иностранных государств и третейские суды (ст. 6 Закона о Банке России).

Банк России может быть ликвидирован только на основании принятия соответствующего закона о поправках в Конституцию РФ.

Анализ этих и других положений показывает, что Банк России обладает уникальным правовым статусом: с одной стороны, Банк России — юридическое лицо, которое вправе осуществлять банковские операции, с другой — Банк России является органом государственной власти, т. к. на него возложены полномочия по регулированию отношений в сфере функционирования денежной и банковской систем, финансового рынка¹.

Неопределенность правового статуса Банка России заключается в том, что нормы, закрепленные в Конституции РФ, не позволяют отнести Банк России ни к одной из ветвей государственной власти. Такое положение дел обусловлено необходимостью вывести Банк России из-под прямого подчинения органам исполнительной власти, дабы избежать риска «бесконтрольной» эмиссии денежных средств и последующего роста уровня инфляции.

Однако независимость Банка России вовсе не означает его полную независимость от других государственных органов. Банк России подотчетен Государственной Думе, причем закон императивно устанавливает, что Государственная Дума назначает Председателя Банка по представлению Президента РФ, членов совета директоров, рассматривает годовые отчеты и результаты аудиторской проверки. Кроме того, Банк России участвует в разработке экономической политики государства, осуществляемой Правительством РФ, а также консультирует Минфин России по во-

¹ См.: По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»: определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2000 г. № 268-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2001. № 2.

просам выкупа государственных ценных бумаг и погашения государственного долга.

Говоря о характеристике полномочий Банка России как органа государственной власти, следует отметить, что его деятельность в этом качестве распадается на три основных направления:

- 1) осуществление банковского регулирования и банковского надзора;
- 2) реализация мер по регулированию и надзору в сфере организации денежного обращения;
- 3) осуществление надзора в сфере финансовых рынков (в т. ч. надзора за деятельностью субъектов страхового дела).

Таким образом, выступая главным банком государства, Банк России наделен исключительным полномочием по эмиссионному выпуску национальной валюты (рубля). Кроме того, основные цели деятельности Банка России сводятся к защите и обеспечению устойчивости рубля, развитию и укреплению банковской системы РФ, обеспечению стабильности и развитию национальной платежной системы и ряду других в соответствии с положениями действующего законодательства.

Глава 9 || Правовые основы денежного обращения и расчетов

§ 9.1. Понятие и правовые основы денежной системы в Российской Федерации

Денежная система напрямую влияет на состояние экономики государства, т. к. в любой денежной системе в основе находятся денежные знаки. Рассмотрение денежной системы следует начать с характеристики её элементов.

Основой любой денежной системы являются деньги, сущность которых выражается через их функции (деньги как мера стоимости; средство платежа, обращения, накопления и сбережения). Деньги рассматриваются как в экономическом, так и в правовом аспектах. В экономике деньги определяются как особый товар, поскольку по факту меняются на товары и услуги. Это позволяет отнести деньги к особому товару в экономическом плане. Деньги не могут выступать лишь особым товаром, т. к. на государственном уровне существуют такие понятия, как «эмиссия», «выпуск», «обращение». То есть деньги являются объектом правового регулирования со стороны государства. Государство от имени народа в нормах закона определяет денежную систему страны, наименование национальной валюты и виды денежных знаков, правила их использования и иные существенные элементы. Стоит сказать, что государство обеспечивает выполнение правил обращения денежных средств с помощью закона и принуждения.

Денежные знаки с исторической точки зрения всегда имели эквивалент в золоте, серебре, бронзе и т. д., чего не скажешь о современных денежных знаках, которые признаются средством платежа на территории определенного государства лишь его волей, не имея внутренней стоимости. Государство обеспечивает их платежеспособность, обозначая с помощью финансово-правовых норм платежную силу денежных знаков. Таким образом, деньги — это изготовленные и установленные государством денежные знаки, обозначающие их платежную силу, с помощью которых производятся все расчеты внутри страны.

Особенностью денег является их постоянное движение, которое получило наименование «денежное обращение». Денежная система — это исторически сложившееся денежное обращение в стране, закрепленное на уровне законодательства.

В мировой практике выделяется несколько видов денежных систем в зависимости от используемого при изготовлении денег материала.

Первоначально была сформирована товарная денежная система, т. к. в качестве денег использовались различного рода товары. С развитием хо-

зяйственной деятельности человека произошел рост товарооборота, что привело к необходимости формирования нового средства платежа. Таким средством платежа стали металлические деньги, которые в зависимости от государства и его богатства менялись от медных до золотых. Появление металлических денег привело к образованию нового вида денежной системы — металлической.

Металлический вид денежной системы в связи с мировым экономическим кризисом 1930-х гг. прекратил свое существование, и ему на смену пришли денежные системы, основанные на функционировании неразменных бумажно-кредитных денег. Такой вид денежной системы получил наименование фидуциарной, или бумажно-кредитной. При данном виде денежной системы внутренняя стоимость металлических денег отделяется от номинала, появляются неразменные денежные знаки. Рассматриваемому виду денежных систем присуще внутреннее деление на подвиды, такие как: переходный, при котором существует как бумажное, так и металлическое денежное обращение; полный бумажный стандарт, при котором происходит обращение лишь бумажных денег; бумажно-цифровая денежная система, характеризующаяся наличием наличных и безналичных денег.

Стоит сказать, что на территории России нет официального закрепления дефиниции «денежная система». Так как ее трактовка — это прерогатива научных деятелей, отметим, что ряд авторов на данном этапе развития мирового сообщества говорят о появлении нового вида денежной системы — электронно-бумажной.

Денежное обращение играет главенствующую роль в рыночной экономике, и в мировой экономике в т. ч., поскольку деньги представляют собой средство выражения стоимости товаров. История денег насчитывает много веков, при этом в каждом государстве данное развитие происходило по-своему. В связи с этим на современном этапе развития мирового сообщества до сих пор нет единства денежного обращения, т. к. каждая страна, пройдя по эволюционному пути, создала свою национальную платежную систему и денежное обращение. Так, в России, Китайской Народной Республике, Канаде, США и других странах сформирована национальная валюта, а на ее основе денежное обращение и платежная система. В Европе в связи с образованием 27 странами международного экономического политического объединения Европейский Союз принята коллективная валюта и, соответственно, основанные на ней денежное обращение и платежная система.

Рассмотрим подробнее положения о национальной валюте. На основании Федерального закона Российской Федерации от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» валютой Российской Федерации признаются:

а) денежные знаки в виде банкнот и монеты Банка России, находящиеся в обращении в качестве законного средства наличного платежа, а также подлежащие обмену денежные знаки, изымаемые либо изъятые из обращения;

б) средства на банковских счетах и в банковских вкладах.

Отметим, что официальной денежной единицей (валютой) Российской Федерации является рубль, состоящий из 100 копеек. На территории России применяются денежные знаки, такие как банкноты и монеты. Банкноты — это бумажные денежные знаки, достоинством в 5, 10, 50, 100, 500, 1000, 2000 и 5000 руб. Монеты — это денежные знаки достоинством в 1, 5, 10, 50 коп., 1, 2, 5 и 10 руб., изготовленные из металла, имеющие округлую форму. На территории России не допускается выпуск и введение в обращение любых других денежных знаков и денежных суррогатов.

Помимо национальной валюты, на территории России используется иностранная валюта, к которой относятся:

а) денежные знаки в виде банкнот, казначейских билетов, монеты, находящиеся в обращении и являющиеся законным средством наличного платежа на территории соответствующего иностранного государства, а также подлежащие обмену изымаемые либо изъятые из обращения денежные знаки;

б) средства на банковских счетах и в банковских вкладах в денежных единицах иностранных государств и международных денежных или расчетных единицах, а также национальная денежная единица иностранного государства, выпускаемая в цифровой форме соответствующим органом.

Стоит сказать, что существует возможность обмена национальной валюты на валюту иностранного государства. Для этого необходимо раскрыть такие термины, как прямая и обратная котировка. Прямая котировка — это установление курса рубля к иностранной валюте, т. е. определение его стоимости, выраженной в единицах иностранной валюты. Обратная котировка — определение курса иностранной валюты к рублю.

Каждый день в течение рабочего дня Банк России устанавливает официальные курсы доллара США, евро и юаня по отношению к рублю на основе данных Московской биржи о средневзвешенных курсах этих валют к рублю по сделкам. Курсы других иностранных валют определяются на основе данных о курсе доллара США к рублю и котировках этих валют к доллару США.

Отметим, что повышение курса иностранной валюты к рублю говорит об ослаблении рубля, и, наоборот, снижение курса иностранной валюты говорит о его укреплении. Причины укрепления и снижения могут быть разными. На данные процессы влияют как внутренние, так и внешние факторы.

Национальная и иностранная валюта всегда находится в движении, т. е. в обращении. Денежное обращение, как уже было отмечено, это движение денег. Существует два вида денежного обращения — наличное и безналичное.

Наличное денежное обращение — это движение денежных знаков, подлежащих эмиссии. Эмиссия — это выпуск денег в обращение и изъятие денег из обращения. В России установлена монополия государства на эмиссию денежных знаков. Как уже отмечалось выше, данная функция на основании Федерального закона Российской Федерации от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» принадлежит Банку России.

Безналичное денежное обращение в основном прерогатива кредитных организаций. Безналичные денежные средства — это запись на банковском счете, обозначающая задолженность банка перед владельцем счета, его право на получение от банка лежащих на счете средств, а также возможность получения наличных денег. Особенностью безналичного денежного обращения выступает отсутствие материального эквивалента денег, все операции проводятся в цифровой среде.

На практике можно также встретить термин «денежная масса», которая определяется как денежные знаки, находящиеся в обращении; денежные средства на счетах и во вкладах юридических лиц и граждан; другие безусловные денежные обязательства банков. Данный термин, по мнению ряда ученых, был введен в оборот лишь для обозначения количества денежных средств, обращающихся в рамках отдельно взятого государства¹. По официальным данным Банка России, в 2023 г. объем денежной массы составлял 90,7 трлн руб.²

Банк России может устанавливать ориентиры роста одного или нескольких показателей денежной массы исходя из основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики, на основании ст. 42 федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Правовой основой денежной системы России выступает Конституция РФ, закрепившая в ст. 75 денежную единицу, функции ЦБ по эмиссии денежных средств, запрет на эмиссию других денежных знаков и суррогатов. Кроме того, в п. «ж» ст. 71 Конституции РФ определяется, что финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия и основы ценовой политики находятся в исключительном ведении Российской Федерации.

¹ Соколова Э. Д. Финансовое право. С. 221.

² Денежная масса (национальное определение). URL: <https://cbr.ru/statistics/ms/#highlight=денежная%7Смасса%7Сденежного> (дата обращения: 29.05.2023).

Основные положения, касающиеся обращения денежных средств, нашли свое закрепление в нормах федерального законодательства. Среди них можно выделить федеральные законы Российской Федерации «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (от 10.07.2002 № 86-ФЗ), «О банках и банковской деятельности» (от 02.12.1990 № 395-1), «О валютном регулировании и валютном контроле» (от 10.12.2003 № 173-ФЗ), «О национальной платежной системе» (от 27.06.2011 № 161-ФЗ) и иные.

Нельзя не указать на регулирование денежной системы со стороны финансово-кредитных органов, которые издают акты по различным вопросам. В первую очередь это акты ЦБ РФ о порядке ведения кассовых операций, правилах хранения, перевозки и инкассации денежных знаков, правилах осуществления перевода денежных средств и др. Помимо отдельных актов, правовую основу денежной системы РФ составляют нормы различных отраслей права.

Таким образом, денежная система — это исторически сложившееся денежное обращение в стране, закрепленное на уровне законодательства. В мировой практике выделяется несколько видов денежных систем в зависимости от используемого при изготовлении денег материала. В России элементами денежной системы выступают национальная валюта, денежное обращение.

§ 9.2. Денежно-кредитная политика Российской Федерации

Регулирование денежного обращения невозможно без определения денежно-кредитной политики государства. В соответствии с п. 1 ст. 4 федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее — Закон о Банке России) выработка и проведение единой государственной денежно-кредитной политики проводится ЦБ совместно с Правительством РФ.

Основной целью денежно-кредитной политики является поддержание ценовой стабильности, т. е. стабильно низкой инфляции. Стабильный в словаре С. И. Ожегова определяется как прочный, устойчивый, постоянный¹. Ценовая стабильность является основополагающим элементом развития любого общества и государства в целом. В свою очередь, инфляция — это устойчивое повышение общего уровня цен на товары и услуги в экономике. Экономике известен и обратный процесс, т. е. снижение общего уровня цен, который именуется дефляцией.

¹ Ожегов С. И. Толковый словарь. URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=30334> (дата обращения: 29.05.2023).

В статье 45 Закона о Банке России регламентирован порядок определения основных направлений денежно-кредитной политики на предстоящий год. Отметим, что Банк России не позднее 1 декабря представляет в Государственную Думу проект государственной и единой денежно-кредитной политики на предстоящий год, но перед этим с проектом знакомятся Президент РФ и Правительство РФ.

Основные направления денежно-кредитной политики включают: краткую характеристику состояния экономики России; концептуальные принципы; прогнозы выполнения основных параметров; количественный анализ причин отклонения от целей денежно-кредитной политики; сценарный прогноз развития экономики РФ; прогноз основных показателей платежного баланса России; целевые ориентиры, характеризующие основные цели денежно-кредитной политики, заявляемые Банком России на предстоящий год, включая интервальные показатели инфляции, денежной базы, денежной массы, процентных ставок, изменения золотовалютных резервов; варианты применения инструментов и методов денежно-кредитной политики.

Осуществление денежно-кредитной политики невозможно без соблюдения принципов, установленных на уровне законодательства. Принципы формируются каждый год в зависимости от целей и направлений деятельности Банка России в области денежно-кредитной политики. В 2024 г. установлены следующие принципы:

1. Установление постоянно действующей публичной количественной цели по инфляции. Так, целью денежно-кредитной политики Банка России является поддержание годовой инфляции вблизи 4 % постоянно.

2. Поддержание режима таргетирования инфляции, при котором валютный курс является плавающим. Стоит сказать, что при данном режиме валютный курс формируется под влиянием спроса и предложения на валютном рынке.

3. Принятие решений по ключевой ставке в соответствии с заранее утвержденным и опубликованным графиком. Изменяя ключевую ставку, Банк России воздействует на динамику процентных ставок в экономике, которая, в свою очередь, влияет на внутренний спрос и инфляцию.

4. Принятие решений на основе макроэкономического прогноза с учетом анализа широкого круга информации. Банк России строит прогноз на основании макроэкономических моделей, подготавливая краткосрочный, долгосрочный и среднесрочный прогнозы развития экономической ситуации как в России, так и в мире. Банк России оценивает продолжительность действия факторов, влияющих на экономику и динамику цен, устойчивость сформировавшихся экономических тенденций.

5. Открытость в области денежно-кредитной политики. Данный принцип связан с необходимостью максимально оперативного и полного

раскрытия информации о деятельности государственных органов в сфере денежно-кредитной политики. Принцип также позволяет повысить понимание и доверие к власти.

Основными инструментами и методами денежно-кредитной политики Банка России являются:

1) процентные ставки по операциям Банка России. Такой инструмент необходим для воздействия на рыночную экономику путем установления нескольких процентных ставок по различным видам операций;

2) установление обязательных резервных требований. Такие нормативы устанавливаются для банков с универсальной лицензией, банков с базовой лицензией и небанковских кредитных организаций, при этом они могут быть дифференцированными, но не могут превышать 20 % обязательств кредитной организации и одновременно изменяться больше чем на пять пунктов;

3) операции на открытом рынке. К таким операциям относятся купля-продажа ценных бумаг и заключение договоров репо с указанными ценными бумагами;

4) рефинансирование кредитных организаций. Под рефинансированием кредитных организаций понимается кредитование Банком России кредитных организаций. Формы, порядок и условия рефинансирования устанавливаются Банком России;

5) валютные интервенции. Это купля-продажа Банком России иностранной валюты на валютном рынке для воздействия на курс рубля и на суммарный спрос и предложение денег;

6) установление ориентиров роста денежной массы. В связи с недолговечностью банкнот и монет Банка России, инфляцией и т. д., в целях соблюдения направлений денежно-кредитной политики России Банк России может устанавливать ориентиры роста одного или нескольких показателей денежной массы;

7) прямые количественные ограничения. Это установление Банком России лимитов на рефинансирование кредитных организаций и проведение кредитными организациями отдельных банковских операций, не связанных с нарушениями банками законодательства;

8) эмиссия облигаций от имени Банка России.

Также инструментами Банка России является проведение эмиссии, денежной реформы либо деноминации.

Эмиссия, как уже было отмечено, это выпуск денег в обращение и изъятие денег из обращения. Как инструмент денежной политики она необходима, если денег в обороте недостаточно либо необходимо насытить рынок наличными деньгами. Проводится она в зависимости от направлений денежно-кредитной политики.

Денежная реформа проводится с целью стабилизации и укрепления денежного обращения путем полного или частичного преобразования денежной системы. История мирового сообщества свидетельствует о том, что денежная реформа имела место быть практически в каждом государстве, однако эффективной она была лишь при совпадении ряда условий, таких как стабильная ситуация в экономике и политике в стране.

Деноминация — это техническая операция, выражающаяся в замене старых денег новыми с приравниванием одной денежной единицы в новых знаках к большему количеству валюты в старых знаках. В рамках деноминации происходит сокращение денежной массы, находящейся в обращении, и изменяется масштаб цен, при этом не затрагиваются экономические основы государства.

Таким образом, денежно-кредитная политика представляет собой комплекс государственных мер по управлению финансовыми потоками в стране. Она осуществляется Банком России во взаимодействии с Правительством РФ по направлениям, принимаемым каждый год, в соответствии с прогнозами экономической ситуации в мире и в России, с использованием инструментов, установленных федеральным законодательством.

§ 9.3. Денежное обращение и расчеты в Российской Федерации

Как уже отмечалось, денежное обращение подразделяется на два вида — наличное и безналичное. Несмотря на то, что безналичное денежное обращение играет ведущую роль в мире, и в России в т. ч., до сих пор в обращении находится 18,7 трлн руб. наличной денежной массы¹. Таким образом, процентное соотношение наличного и безналичного денежного обращения свидетельствует о популярности безналичных денежных средств. Причиной тому является возможность отражения операций с безналичными денежными средствами в личных кабинетах, простота использования данного вида денег, меньший шанс лишиться денежных средств из-за невнимательности. Однако следует сказать, что с увеличением количества безналичных денежных средств увеличилось количество мошенничеств в данной сфере.

Существование наличного денежного обращения требует от Банка России создания резервного фонда (резервные фонды банкнот и монет). Это собственно запасы средств, которые при необходимости выпускаются в обращение для удовлетворения потребностей рынка в наличных деньгах. Потребность в наличных денежных средствах обычно возникает по причине их естественного разрушения, такого как стирание, уничтожение,

¹ Денежная масса (национальное определение). URL: <https://cbr.ru/statistics/ms/#highlight=денежная%7Смасса%7Сденежного> (дата обращения: 29.05.2023).

либо при необходимости поддержания покупательного состава денежной массы.

Федеральным законодательством для регулирования наличного денежного обращения Банк России наделяется рядом полномочий, таких как: прогнозирование и организация производства, перевозки и хранения наличных денежных средств; издание правил и контроль за их исполнением при перевозке и инкассации наличных денег; установление признаков платежеспособности банкнот и монет Банка России, порядка их уничтожения и замены.

Как было отмечено, одним из инструментов Банка России является установление ориентиров роста денежной массы, поэтому на уровне законодательства в целях снижения доли наличных денежных средств в денежной массе государство стимулирует безналичные расчеты путем ограничения расчетов, осуществляемых с использованием наличных денежных средств.

Глава 46 ГК РФ регламентирует правила расчетов с участием граждан и юридических лиц. Необходимо сказать, что для граждан, не осуществляющих предпринимательскую деятельность, ограничения на расчеты наличными денежными средствами не предусмотрены. Все остальные расчеты между юридическими лицами и гражданами, связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, производятся в безналичном порядке. Исключение составляют расчеты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в национальной и иностранной валюте в размере, не превышающем 100 тыс. руб. (для иностранной валюты — в эквиваленте 100 тыс. руб. на дату операции).

Таким образом, наличные денежные средства требуют со стороны государства достаточно больших вложений в их производство, хранение и уничтожение, поэтому государство стремится к увеличению объема безналичных денежных средств посредством введения и поддержания широкого круга безналичных расчетов.

Безналичные деньги — это денежные средства, эмиссия которых осуществляется путем проведения кредитных операций, поэтому существуют они лишь как запись на счетах кредитных организаций. Особенностью безналичных денежных средств является отсутствие материального носителя. Денежное обращение безналичных денежных средств осуществляется путем расчетов.

Гражданский кодекс РФ предусматривает несколько форм безналичных расчетов: платежными поручениями; по аккредитиву; по инкассо; чеками; в иных формах, предусмотренных законом, банковскими правилами или применяемыми в банковской практике обычаями.

В России с 2023 г. в соответствии со ст. 128 ГК РФ начал действовать цифровой рубль, являющийся видом безналичных денежных средств.

Расчеты цифровыми рублями могут осуществляться в формах, установленных законодательством Российской Федерации о национальной платежной системе.

Согласно нормативным правовым актам, таким как ГК РФ, Закон о Банке России, цифровым рублем можно рассчитываться только на специальной платформе Банка России в соответствии с правилами и тарифами, им установленными. Участниками платформы являются кредитные организации, имеющие право на переводы денежных средств, ВЭБ.РФ, иностранные банки, ведущие счета или формирующие остаток ЭДС.

Пользователями платформы могут быть физические лица, индивидуальные предприниматели и юридические лица. Отметим, что пользоваться платформой можно только после заключения договора об открытии специального банковского счета. Расчет цифровыми рублями осуществляется только на платформе, т. е. другие формы безналичных расчетов, указанные в ГК РФ, не применяются к цифровым рублям. Распоряжаться ими можно с использованием ПЭСП или КЭСП.

Таким образом, безналичные денежные средства не требуют особых затрат со стороны государства, безналичные расчеты весьма удобны, легче подвергаются контролю, т. к. их обращение производится с помощью технических средств.

Безналичное денежное обращение невозможно осуществить без национальной платежной системы, являющейся элементом денежной системы, опосредующим безналичное денежное обращение. В рамках НПС происходит перевод безналичных денежных средств. В соответствии с п. 1 ст. 3 Федерального закона Российской Федерации от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе», НПС — это совокупность операторов по переводу денежных средств (включая операторов электронных денежных средств), банковских платежных агентов (субагентов), платежных агентов, организаций федеральной почтовой связи при оказании ими платежных услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации, операторов платежных систем, операторов услуг платежной инфраструктуры, операторов услуг информационного обмена, иностранных поставщиков платежных услуг, операторов иностранных платежных систем, поставщиков платежных приложений, операторов электронных платформ, оператора платформы цифрового рубля, участников платформы цифрового рубля (субъекты национальной платежной системы).

НПС позволяет обработать операции между банками, регулирует порядок оказания платежных услуг, без нее невозможно провести ни одной операции по оплате товаров или услуг банковскими картами клиентов банка. Таким образом, НПС позволяет переводить денежные средства, использовать ЭДС посредством регулирования деятельности субъектов НПС

и выработки требований по организации и функционированию платежных систем.

Отметим, что НПС нельзя отождествлять с платежными системами. Платежная система является совокупностью организаций, взаимодействующих по правилам платежной системы в целях осуществления перевода денежных средств. Она включает оператора платежной системы, операторов услуг платежной инфраструктуры и участников платежной системы. То есть НПС является средой для перевода денежных средств, а платежная система — это ее элемент. НПС всегда государственная система, а платежные системы бывают международными и национальными.

На законодательном уровне действует системно значимая платежная система Банка России, являющаяся составной частью НПС, посредством которой реализуется денежно-кредитная и бюджетная политика России.

Через платежную систему Банка России происходят переводы денежных средств с использованием сервисов срочного и несрочного перевода, а также сервиса быстрых платежей, по счетам, открытым в Банке России, и только по поручениям ее участников. Также обеспечивается завершение расчетов по осуществляемым в России переводам денежных средств с использованием платежных карт и реализуется механизм завершения расчетов по сделкам, совершенным на финансовых рынках.

Субъекты НПС могут выполнять разные роли, поэтому и именуются по-разному. Так, операторы по переводу денежных средств являются организациями, осуществляющими переводы денежных средств, к ним относятся Банк России, кредитные организации, Внешэкономбанк. Разновидностью оператора по переводу денежных средств выступает оператор ЭДС, осуществляющий переводы без открытия банковского счета.

Участниками НПС также являются банковские платежные агенты и субагенты — юридические лица, не являющиеся кредитными организациями и индивидуальными предпринимателями. Агенты привлекаются кредитной организацией, а субагенты — платежными агентами для совершения банковских операций на основании заключенного гражданско-правового договора. Стоит сказать, что субагенты могут выполнять только такие же операции, как и привлекающий их агент.

Существует широкий круг операторов платежной системы, определяющих правила платежной системы. Такими операторами могут быть кредитные и некредитные организации, Банк России или Внешэкономбанк.

Участниками НПС также выступают операторы услуг платежной инфраструктуры. Такие организации являются операционными, платежными клиринговыми и расчетными центрами, центральными платежными клиринговыми контрагентами. Без них невозможно осуществление переводов денежных средств и ЭДС, т. к. они выступают плательщиками и по-

лучателями средств по переводам участников платежной системы; осуществляют доступ к услугам по переводу денежных средств; исполнение распоряжений участников платежной системы об осуществлении переводов; списание и зачисление денежных средств по банковским счетам участников платежной системы, а также направляют подтверждения, касающиеся исполнения распоряжений участников платежной системы.

Следует отметить, что одни и те же организации, в частности кредитные, могут совмещать в НПС несколько правовых статусов.

Таким образом, НПС — это единая среда, в которой посредством взаимодействия различного рода поименованных участников происходят расчеты безналичными денежными средствами, а также электронными денежными средствами, что составляет денежное обращение в целом.

Заключение

Подводя итог вышесказанному, можно сделать ряд выводов.

Финансовое право играет огромную роль в жизнедеятельности каждого государства. Финансовое право как отрасль права зародилась с момента образования основных отраслей права, а именно конституционного (государственного) права и административного права. Дискуссии относительно самостоятельности финансового права как отрасли права ведутся до сих пор, при этом мы поддерживаем точку зрения относительно ее самостоятельности. Предметом финансового права являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государством финансовой деятельности. Основным методом правового регулирования финансового права является метод «власти и подчинения».

Финансовое право оперирует основными терминами, такими как финансы, финансовая деятельность, финансовая система, бюджет, бюджетный процесс и др. Анализ данных категорий в рамках курса лекций позволил расставить основные акценты, рассмотреть вопросы их правового регулирования.

Так, финансы представляют собой экономические отношения, связанные с образованием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения социально-экономических задач. В рамках первой главы было проведено сравнение финансов с деньгами, выявлены сходные и отличительные черты.

Деятельность государства, направленная на создание, распределение и использование денежных средств, в юридической литературе именуется финансовой деятельностью. Данная деятельность осуществляется через финансовую систему, которая состоит из институтов и подинститутов, сгруппированных по однородным общественным отношениям в рассматриваемой сфере.

Неотъемлемой составляющей финансовой деятельности государства выступает финансовый контроль, представляющий собой контроль за законностью и целесообразностью действий в области образования, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях эффективного развития страны и ее регионов. В России система финансового контроля включает в себя два уровня: государственный финансовый контроль, осуществляемый органами государственной власти, и негосударственный финансовый контроль (муниципальный, общественный, внутрифирменный, аудиторский (независимый)).

Немаловажным в рамках рассмотрения правового регулирования отдельных вопросов финансового права стало уяснение понятия финансово-правовой нормы. Так, согласно обобщающему понятию, финансово-

правовая норма — это установленное государством и обеспеченное мерами государственного принуждения строго определенное правило поведения, регулирующее общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства, и закрепляющее юридические права и обязанности их участников. В рамках главы 2 курса лекций была дана классификация финансово-правовых норм, выявлены их признаки и отличительные черты. Так, было установлено, что отличительной чертой финансово-правовых норм является то, что они регулируют особую группу общественных отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности, и выполняют, так же как и финансы, распределительную и стимулирующую функции.

В процессе анализа БК РФ было установлено, что финансовое право регулирует особый круг финансовых правоотношений, урегулированных нормами финансового права, участники которых выступают как носители юридических прав и обязанностей.

Подотраслью финансового права выступает бюджетное право, которое представляет собой центральный раздел особенной части финансового права, содержащий нормы о бюджетах: федеральном, субъектов РФ, государственных внебюджетных фондов и их территориальных образований, муниципальных образований.

Бюджет — необходимый атрибут государства и основа его суверенитета. Посредством бюджетов образуются денежные фонды соответствующего государственного или муниципального образования, которые обеспечивают выполнение задач общего для них значения, создают финансовую основу для осуществления функций органов государственной власти и местного самоуправления. Бюджет любого государства, и в частности федеральный бюджет РФ, представляет собой основной финансовый план государства, в котором аккумулируются финансовые ресурсы в целях их последующего перераспределения и использования для реализации проводимой государственной политики.

В БК РФ закреплены основные положения о правовом регулировании бюджетов бюджетной системы РФ, содержатся положения относительно бюджетного процесса, дано его определение. Всего в рамках бюджетного процесса предусмотрено пять стадий: составление, утверждение, исполнение, отчетность и контроль. При этом контроль необходимо осуществлять за ходом исполнения государственного бюджета, поскольку ненадлежащий контроль в бюджетной сфере способствует разрастанию коррупции.

Таким образом, государственные и местные (муниципальные) бюджеты являются центральным звеном финансовой системы Российской Федерации, как и любого другого государства, а средства государственного бюджета — частью государственной казны.

Помимо прочего, важно отметить, что в системе финансовых отношений огромную роль играет страхование. Под страхованием следует понимать отношения по защите интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований при наступлении определенных страховых случаев за счет денежных фондов, формируемых страховщиками из уплаченных страховых взносов, а также за счет иных средств страховщиков. Особое внимание уделено системе социального страхования, существование которой обусловлено необходимостью принятия мер, связанных с компенсацией или минимизацией последствий изменения материального и социального положения, прежде всего работающих граждан, вследствие наступления страховых случаев. В системе обязательного государственного страхования в настоящее время функционируют два ГВФ — Фонд обязательного социального и пенсионного страхования и Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС).

Следует отметить, что в рамках настоящего курса лекций рассмотрены некоторые аспекты таких финансовых институтов, как государственный (муниципальный) кредит и государственный (муниципальный) долг. Государственный (муниципальный) кредит представляет собой систему денежных отношений, обусловленных привлечением государством и муниципалитетами на добровольных началах временно свободных денежных средств физических и юридических лиц. Государственный (муниципальный) долг — это следствие функционирования государственного (муниципального) кредита. Он включает в себя государственные (муниципальные) долговые обязательства перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права.

Изучение финансового права невозможно представить без рассмотрения такой подотрасли, как банковское право, регулирующей общественные отношения, которые условно можно разбить на две большие группы — имущественные (финансовые, денежные) и организационные. Важно отметить, что банковская система России имеет двухуровневую структуру. Первый уровень представлен Центральным банком РФ, отвечающим за проведение денежно-кредитной политики, второй — системой кредитных организаций, осуществляющих предпринимательскую банковскую деятельность.

Основной целью денежно-кредитной политики является поддержание ценовой стабильности, т. е. стабильно низкой инфляции, а следовательно, и финансовой устойчивости для нормального развития экономики.

Таким образом, финансовое право можно представить как инструмент системного регулирования экономических процессов в условиях постоянного развития рыночных отношений в Российской Федерации.