

Министерство образования и науки Российской Федерации

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ И РАДИОЭЛЕКТРОНИКИ (ТУСУР)

ФАКУЛЬТЕТ ДИСТАНЦИОННОГО ОБУЧЕНИЯ (ФДО)

Е. В. Безикова

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО РОССИИ

Учебное пособие

Томск
2015

УДК 347.73(47+57)(075.8)

ББК 67.402(2Рос)я73

Б 396

Рецензенты:

Кузнецов С. С., канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой финансового права юридического института Томского государственного университета;

Мальцева И. Н., канд. юрид. наук, доцент кафедры финансового права юридического института Томского государственного университета.

Безикова Е. В.

Б 396 Финансовое право России : учебное пособие / Е. В. Безикова — Томск : факультет дистанционного обучения ТУСУРа, 2015. — 148 с.

Учебное пособие предназначено для студентов факультета дистанционного обучения ТУСУРа, изучающих дисциплину «Финансовое право России».

Пособие содержит основные теоретические вопросы, имеющие практическое значение для юристов, по учебному курсу «Финансовое право России». В нем рассматриваются фундаментальные понятия, принципы, предмет и метод финансового права, анализируются его нормы и источники, исследуются основы финансового контроля и финансово-правовой ответственности. Представлена характеристика отдельных институтов и подотраслей финансового права России с акцентом на наиболее существенные аспекты курса. Дискуссионные вопросы отражены в свете нескольких подходов, учитывая позиции ученых юридической науки.

В настоящем пособии учтены последние изменения финансового (бюджетного, страхового, валютного, банковского) законодательства.

При изучении изложенного материала читатели имеют возможность получить системные знания относительно финансового права и финансовой системы российского государства.

УДК 347.73(47+57)(075.8)

ББК 67.402(2Рос)я73

© Безикова Е. В., 2015

© Оформление.

ФДО, ТУСУР, 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
1 Финансы, финансовая система и финансовая деятельность Российской Федерации	9
1.1 Понятие и роль государственных и муниципальных финансов	9
1.2 Виды финансовых фондов России	11
1.3 Финансовая система России	15
1.4 Понятие, функции и принципы финансовой деятельности России . .	16
1.5 Юридические формы и организационно-правовые методы осуществления финансовой деятельности в России	18
1.6 Органы, осуществляющие финансовую деятельность в Российской Федерации	19
2 Финансовое право как отрасль российского права. Финансово-правовые нормы и правоотношения	24
2.1 Предмет, метод и источники финансового права	24
2.2 Система и структура финансового права	27
2.3 Финансовые правовые нормы: общая характеристика	28
2.4 Финансовые правоотношения: понятие и юридический состав	33
3 Финансово-правовое принуждение и финансово-правовая ответственность	36
3.1 Финансово-правовое принуждение и финансово-правовые санкции .	36
3.2 Финансовое правонарушение: понятие и юридический состав	38
3.3 Понятие и виды финансово-правовой ответственности	40
4 Правовые основы финансового контроля в России	45
4.1 Финансовый контроль в России: понятие, значение, задачи и принципы	45
4.2 Виды финансового контроля	47
4.3 Аудит в системе финансового контроля	48
4.4 Организационно-правовые формы и методы финансового контроля .	51
5 Бюджетное право и бюджетный процесс Российской Федерации	53
5.1 Понятие бюджета и бюджетного права Российской Федерации	53
5.2 Бюджетное устройство и бюджетная система Российской Федерации	56
5.3 Правовое регулирование межбюджетных отношений	59
5.4 Правовые основы бюджетного процесса	61

6	Правовое регулирование государственных (муниципальных) доходов	68
6.1	Понятие и виды государственных (муниципальных) доходов	68
6.2	Неналоговые доходы в системе государственных и муниципальных доходов	70
6.3	Правовое регулирование государственного (муниципального) кредита	75
6.4	Государственный (муниципальный) долг: понятие, виды, правовые формы и методы управления	77
6.5	Финансово-правовое регулирование страхования в России	80
6.6	Формы, виды и отрасли страхования	83
7	Правовое регулирование государственных (муниципальных) расходов	89
7.1	Понятие и структура государственных (муниципальных) расходов	89
7.2	Формирование расходов бюджетов	92
8	Правовой режим финансов государственных и муниципальных предприятий и учреждений	97
8.1	Правовое регулирование финансовых ресурсов государственных (муниципальных) унитарных предприятий	97
8.2	Правовое регулирование финансовых ресурсов государственных (муниципальных) учреждений	99
9	Финансово-правовое регулирование банковской деятельности в Российской Федерации	103
9.1	Понятие и структура банковской системы Российской Федерации	103
9.2	Формирование фондов денежных средств кредитных организаций: финансово-правовой аспект	111
9.3	Правовой статус Центрального банка Российской Федерации (Банка России)	114
10	Правовые основы осуществления валютного регулирования и валютного контроля	119
10.1	Валютные правоотношения: понятие и структура	119
10.2	Финансово-правовое регулирование валютных операций	122
10.3	Понятие и содержание валютного регулирования и валютного контроля	128
	Заключение	132
	Литература	133
	Список условных обозначений и сокращений	140
	Глоссарий	142

ВВЕДЕНИЕ

Проблемы, связанные с недостаточным ростом и вообще сокращением финансовых ресурсов и возможностей страны на фоне роста публичных потребностей, обусловили совершенствование и усложнение модели государственного управления денежными фондами. Актуальные политические реформы, формирование иных (или дополнительных) правовых механизмов и экономических рычагов и инструментов в различных сферах деятельности (бюджетной, налоговой, инвестиционной, страховой, валютной и т. д.) поставили задачи, разрешение которых осуществимо посредством системного воздействия со стороны законодателя, науки финансового права и практики.

Современная финансово-правовая наука непрерывно и качественно развивается, выявляет для финансового права как учебной дисциплины новые значимые положения. Благодаря фундаментальным трудам ученых экономических и юридических специальностей расширяется предмет правового регулирования, то есть круг отношений, в него входящих. Так, создание государственных корпораций, действующих в законодательно обозначенных координатах за счет собственных средств, детерминировало рассмотрение вопроса об их правовом статусе.

Понимание того, что обеспечение публичных интересов не ограничивается лишь посредством функционирования государственных и муниципальных фондов, предопределило привлечение денежных ресурсов за счет субъектов частного права, наделенных легальным правомочием по аккумуляции парафискальных платежей в негосударственные децентрализованные фонды¹, распределение, перераспределение и использование доходов которых подлежит «гибкому» контролю и косвенному воздействию (например, путем стимулирования) со стороны органов власти всех уровней. В связи с этим обосновывается исследование в рамках самостоятельного института правового режима децентрализованных финансов.

Вниманию читателей, склонных к научной деятельности, посвящено достаточное количество интересных теоретических вопросов, требующих дальнейшего осмысления.

Финансовое право как отрасль российского права представляет собой взаимообусловленную систему последовательно расположенных и взаимосвязанных правовых норм, объединенных внутренним единством целей, задач, предмета, принципов и методов регулирования. «Сепаративный» подход к изучению финансового

¹Примером таких фондов могут служить венчурные фонды, паевые инвестиционные фонды, фонды развития малого предпринимательства и иные.

права и налогового права, оправданный образовательными стандартами, положен в основу определения границ изложения материала в рамках курса представленной дисциплины. В рецепции этой проблематики для студентов факультета дистанционного обучения ТУСУРа, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция», уже составлены учебные пособия по налоговому праву общей и особенной части, на что имеются соответствующие ремарки в данной работе.

Сложившийся дуализм не приводит к размыванию предмета и методологии финансового права. Налоговое право выделяется в качестве преподаваемого курса, но как отраслевое (институциональное) образование оно включено в систему публичного хозяйства.

Отметим, что юридическое содержание отрасли народного хозяйства опосредовано экономическими процессами (данное обстоятельство подтверждается расположением структурных элементов особенной части отрасли в соответствии с системой финансов) и состоит в правовом обеспечении общеобязательных правил относительно аккумуляции, распределения и использования фондов денежных средств. При этом экономика опережает юриспруденцию в факте наличия и становления, в частности, таких явлений, как инновации и инновационная деятельность, электронные деньги, венчурные инвестиции, производные финансовые инструменты и др.

В данном аспекте неизбежно затрагивается финансовая культура, выступающая в ипостаси многогранного и сложного ориентира уровня качества финансовой системы в условиях колеблющейся экономической действительности.

Финансовое законодательство Российской Федерации представлено сложным, стройным, массивным комплексом правовых актов, отличающихся значительным объемом. К ним относятся международные акты и договоры, Конституция РФ, Конституции и Уставы субъектов РФ, постановления Правительства РФ, нормативные акты Президента РФ, Центрального Банка РФ, Минфина России, Минэкономразвития РФ и т. д. Существование нечеткостей, противоречий и пробелов нормативных предписаний аргументирует объективную потребность в их ликвидации, а значит, выработке предложений по совершенствованию действующего законодательства. Это, несомненно, вызывает актуальный интерес со стороны специалиста в области юриспруденции. Не стоит забывать, что деятельность выпускников названного направления в той или иной мере связана с нормотворчеством (особенно работников и должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления законодательной и исполнительной ветвей).

Центральным ядром изложения материала данного пособия выступают неразрывность и взаимодействие теории финансового права и практики ее применения. В результате освоения предложенного материала студенты должны:

1) *знать*

- основной понятийно-категориальный аппарат финансового права;
- совокупность отношений, составляющих предмет финансово-правового регулирования;
- правовые основы регулирования отдельных сегментов финансового права;

2) *уметь*

- ориентироваться в системе законодательства, регулирующего конкретные финансовые отношения;
- дифференцировать финансовые правоотношения и отношения иных отраслей права;

3) *владеть*

- навыками применения приобретенных в данной сфере знаний и разрешения правовых ситуаций, складывающихся в процессе осуществления практической деятельности;
- навыками грамотного толкования и анализа нормативных положений правовых актов, регулирующих различные сферы финансовых отношений.

Соглашения, принятые в книге

Для улучшения восприятия материала в данной книге используются пиктограммы и специальное выделение важной информации.



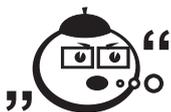
.....
Этот блок означает определение или новое понятие.



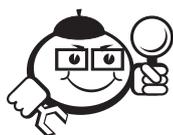
.....
 Этот блок означает внимание. Здесь выделена важная информация, требующая акцента на ней. Автор здесь может поделиться с читателем опытом, чтобы помочь избежать некоторых ошибок.



.....
 В блоке «На заметку» автор может указать дополнительные сведения или другой взгляд на изучаемый предмет, чтобы помочь читателю лучше понять основные идеи.



.....
Эта пиктограмма означает цитату.



..... **Пример**

.....
 Эта пиктограмма означает пример. В данном блоке автор может привести практический пример для пояснения и разбора основных моментов, отраженных в теоретическом материале.



.....

Выводы

.....

Эта пиктограмма означает выводы. Здесь автор подводит итоги, обобщает изложенный материал или проводит анализ.

.....



.....

Контрольные вопросы по главе

.....

Глава 1

ФИНАНСЫ, ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА И ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Понятие и роль государственных и муниципальных финансов

Термин «финансы» — это одновременно экономическая и правовая категория. С XVIII века данное понятие обозначало денежный платеж или денежное средство. Финансы как одно из явлений общественной жизни обусловлено товарно-денежными отношениями и деятельностью государства, которое, посредством использования финансового механизма, выполняет свои задачи и функции.

Финансы страны подразделяются на публичные (государственные и муниципальные) и частные (негосударственные).



.....
Государственные (публичные) финансы — денежные средства, которыми распоряжаются органы государственной власти Российской Федерации и органы местного самоуправления. Сюда относятся денежные средства бюджетов всех уровней, государственных и внебюджетных фондов, денежные средства государственных и муниципальных предприятий¹.
.....

К частным финансам следует отнести денежные ресурсы предприятий, организаций, учреждений, а также отдельных лиц. Частные финансы регулируются нор-

¹Финансовое право: учебник / отв. ред. проф. С. В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М.: ВольтерсКлувер, 2011. С. 12.

мами гражданского права, а в системе финансового права они интересуют нас только с точки зрения их трансформации в государственные (например, посредством уплаты налогов; вступления в отношения по государственному кредиту и др.).

Рассмотрение содержания этого емкого понятия необходимо осуществить через раскрытие его материальной, экономической и правовой сущности.

Финансы в *материальном* аспекте являются не экономическими отношениями, а тем, что порождает эти отношения (то есть формирование, распределение между отдельными программами или проектами, а также дальнейшее расходование денежных фондов).



.....
 Таким образом, **финансы** — это денежные фонды государства, государственно-территориальных образований, предприятий, учреждений, организаций, используемые для материального обеспечения потребностей общества и развития производства¹.

Экономический аспект проявляется тогда, когда речь идет о распределении национального дохода на отдельные виды потребления.



.....
Финансы с экономической точки зрения — это система денежно-экономических отношений по обеспечению государства, его территории, программ, отраслей и отдельных хозяйствующих субъектов необходимыми денежными ресурсами.

С правовой точки зрения **финансы** — это обособившаяся часть урегулированных нормами права денежно-экономических отношений по аккумуляции, распределению и использованию государственных и муниципальных, централизованных и децентрализованных, бюджетных и внебюджетных, общих и целевых фондов денежных средств, которые необходимы для решения задач и функций государства и местного самоуправления.

Отличительными признаками финансов являются:

- денежный характер: финансы — это всегда денежные отношения;
- одна из сторон в этих отношениях — государство или уполномоченный государством орган;
- движение в форме финансовых ресурсов, мобилизация и использование которых осуществляются через денежные фонды².

Роль финансов в социально-экономической жизни страны выражается в их функциональном назначении.

¹Крохина Ю. А. Финансовое право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: 2008. С. 18.

²Тосуян Г. А., Викулин А. Ю. Финансовое право: Конспекты лекций и схемы: учеб. пособие. 2-е изд. М.: Дело, 2002. С. 11.

1. *Распределительная* функция заключается в том, чтобы распределять стоимость валового общественного продукта и тем самым обеспечить каждого субъекта хозяйствования необходимыми ему финансовыми ресурсами. Благодаря финансам денежные средства поступают в распоряжение государства, муниципальных образований, предприятий, организаций, физических лиц¹.
2. *Контрольная* функция выражается в способности финансов количественно отображать ход воспроизводственного процесса, что позволяет сигнализировать о нарушениях в процедуре формирования, распределения и использования фондов денежных средств. Практическая реализация указанной функции осуществляется через деятельность финансовых органов, а именно органов финансового контроля.
3. *Регулирующая* функция проявляется через воздействие государства на процесс воспроизводства в целях создания стабильных экономических, политических и социальных условий посредством принятия финансово-правовых актов. Так, в качестве финансовых регуляторов может использоваться правовое регулирование налогообложения (установление принципов налогообложения, системы налогов и сборов, элементов налога, мер государственного принуждения за совершение налогового правонарушения и др.).
4. *Стабилизационная* функция заключается в формировании системы накопления денежных средств, то есть в создании резервных и страховых фондов финансовых ресурсов для обеспечения жизнедеятельности страны и ее населения при наступлении непредвиденных ситуаций (страховых случаев).

1.2 Виды финансовых фондов России



.....
Финансовые фонды — это денежные фонды, формируемые за счет финансовых ресурсов, назначение которых в подготовке условий, обеспечивающих удовлетворение постоянно меняющихся финансовых потребностей.
.....

Финансовые фонды можно классифицировать по нескольким основаниям.

1. По отношению к уровню власти:
 - государственные (федеральные и региональные);
 - муниципальные.
2. По отношению к казне:
 - централизованные фонды — это денежные фонды, средствами которых распоряжаются органы государственной власти Российской Феде-

¹Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М.В. Карасева. М.: Юрист, 2004. С. 19.

рации и органы местного самоуправления. Денежные средства таких фондов используются для удовлетворения общих нужд территориальных образований, в которых они находятся: района, города, области, государства в целом. Общими нуждами являются управление, охрана общественного порядка, образование, здравоохранение, социальное обеспечение, оборона и т. д.;

- децентрализованные фонды — это фонды, которые аккумулируются в хозяйственном ведении государственных или муниципальных предприятий, организаций, учреждений и используются для производственных и социальных целей соответственно предназначению названных субъектов и в их масштабах.

3. В зависимости от принадлежности к бюджету финансовые фонды можно разделить на бюджетные и внебюджетные.



.....
Бюджетные фонды — это фонды, централизованные на общие и специальные потребности публично-правовых образований.
.....

В свою очередь бюджетные фонды в зависимости от целевого назначения подразделяются на общие и специальные (целевые).

К *общим бюджетным фондам* относятся федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты.

Специальные (целевые) бюджетные фонды создаются в бюджетах разных уровней для направленного финансирования наиболее приоритетных отраслей народного хозяйства, государственных программ или конкретных регионов. К специальным (целевым) бюджетным фондам относятся:

1. Резервные фонды.

- *Резервные фонды исполнительных органов власти (ст. ст. 81, 81.1 БК РФ¹).*

Размер резервных фондов исполнительных органов власти устанавливается законами (решениями — для органов местного значения) о соответствующих бюджетах и не может превышать 3 процента утвержденного указанными законами (решениями) общего объема расходов. Средства этих фондов направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

- *Резервный фонд Президента Российской Федерации (ст. 82 БК РФ).*

Федеральным бюджетом на очередной финансовый год и плановый период предусматривается создание резервного фонда Президента РФ в размере не более 1 процента утвержденных расходов федерального бюджета. Средства резервного фонда Президента РФ используются на финансовое обеспечение непредвиденных

¹Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 31.07.1998 г. N 145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. N 31. Ст. 3823.

расходов. Использование бюджетных ассигнований резервного фонда Президента Российской Федерации осуществляется на основании указов и распоряжений Президента РФ. Использование бюджетных ассигнований рассматриваемого резервного фонда на проведение выборов, референдумов, освещение деятельности Президента РФ не допускается.

- *Резервный фонд Российской Федерации (ст. 96.9 БК РФ).*

Резервный фонд РФ представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету, управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета. Федеральным законом о федеральном бюджете устанавливается нормативная величина Резервного фонда РФ в абсолютном размере, определенном исходя из 7 процентов прогнозируемого на соответствующий финансовый год объема валового внутреннего продукта, указанного в федеральном законе о бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Этот фонд формируется за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в случае, если накопленный объем средств Резервного фонда РФ не достигает его нормативной величины.

- *Фонд национального благосостояния (ст. 96.10 БК РФ).*

Цель формирования — обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечение сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации. ФНБ формируется за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в случае, если накопленный объем средств Резервного фонда РФ достигает его нормативной величины.

Управление средствами Резервного фонда РФ и Фонда национального благосостояния осуществляется Министерством финансов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Отдельные полномочия по управлению средствами Резервного фонда РФ могут осуществляться Центральным банком РФ, Фондом национального благосостояния — Центральным банком РФ и специализированными финансовыми организациями в соответствии с договорами, заключаемыми Минфином России в порядке, установленном Правительством РФ.

2. Инвестиционные фонды (ст. 179.2 БК РФ).



.....
Инвестиционный фонд — часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства.
.....

К инвестиционным фондам относятся Инвестиционный фонд Российской Федерации и инвестиционные фонды субъектов Российской Федерации (региональные инвестиционные фонды). Инвестиционные фонды субъектов РФ могут быть созданы в соответствии с законами субъектов РФ (за исключением законов субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ). Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ (инвестиционного фонда субъек-

екта РФ) устанавливается Правительством РФ¹ (высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ).

3. Дорожные фонды (ст. 179.4 БК РФ).

В 2011 году возродились дорожные фонды (с 2011 года — Федеральный, а с 2012 года — региональные и муниципальные), средства которых направлены на цели финансовой обеспеченности дорожной деятельности. Объем бюджетных ассигнований дорожных фондов формируется за счет: акцизов на топливо; использования имущества, входящего в состав автомобильных дорог общего пользования федерального значения; передачи в аренду земельных участков, расположенных в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения; платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам федерального значения транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных грузов; платы за оказание услуг по присоединению объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования федерального значения; штрафов за нарушение правил перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения и др.

4. Фонды финансовой поддержки нижестоящих бюджетов.

В ст. 131 БК РФ сказано, что дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ образуют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений образуют региональный фонд финансовой поддержки поселений (ст. 137 БК РФ). Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) образуют региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (ст. 138 БК РФ). Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района образуют районный фонд финансовой поддержки поселений (ст. 142.1 БК РФ).

Внебюджетные фонды создаются как финансово-кредитные учреждения, имеющие свой бюджет, свои органы управления. Образуются для реализации таких прав граждан, как право на социальное обеспечение, охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи. Доходы формируются за счет страховых взносов² работодателей и граждан, штрафов и пеней за неуплату (несвоевременную уплату) страховых взносов, средств из федерального бюджета на обеспечение отдельных категорий граждан, безвозмездных поступлений и т. д. Расходы направляются на выплату пенсий и пособий гражданам, управление фондами, обеспечение деятельности фондов, международное сотрудничество, проведение мероприятий в области социальной политики и др.

¹ Например : Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 01.03.2008 г. N 134 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. N 10. Ст. 932.

² О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования : федер. закон Рос. Федерации от 24.07.2009 г. N 212-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. N 30. Ст. 3738.

В настоящее время в России существуют следующие внебюджетные фонды: Пенсионный фонд Российской Федерации¹; Фонд социального страхования Российской Федерации², Федеральный фонд обязательного медицинского страхования³ и территориальные фонды обязательного медицинского страхования⁴.

1.3 Финансовая система России

Емкая и многозначная категория одновременно экономической и правовой культуры «финансовая система» широко применяется в области научных знаний.



.....
 Относительно природы финансовой системы существует несколько позиций в понимании существа явления.

Согласно фондовой концепции финансовую систему образуют бюджетные и внебюджетные фонды, кредитные фонды, страховые фонды, финансовые ресурсы хозяйствующих субъектов с дальнейшей дифференциацией типов и видов финансовых фондов.

Институциональная концепция исходит из функционального своеобразия отдельно существующих финансовых институтов, таких, как государственные доходы, государственные расходы, страхование, госкредит, банковский кредит, денежное обращение и т. д.

Посубъектная концепция ставит во главу угла орган, осуществляющий управление фондом или институтом либо обладающий вещным правом того или иного вида в отношении мобилизуемых финансовых ресурсов⁵.

Необходимо отметить, что фондовая теория обуславливает лишь материальное составляющее структурных элементов финансовой системы. Институциональная концепция представляет собой обоснование понятия «система финансового права», а не дефиниции «финансовая система». Посубъектный подход носит организационный характер и ведет к размыванию предмета изучения — финансовых отношений.

¹ Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России) : постановление ВС Рос. Федерации от 27.12.1991 г. N 2122-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. N 5. Ст. 180.

² О Фонде социального страхования Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 12.02.1994 г. N 101 // САПП РФ. 1994. N 8. Ст. 599.

³ Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования: постановление Правительства Рос. Федерации от 29.07.1998 г. N 857 // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 1998. N 32. Ст. 3902.

⁴ Об утверждении Типового положения о территориальном фонде обязательного медицинского страхования: приказ Минздравсоцразвития Рос. Федерации от 21.01.2011 г. N 15н (Зарегистрировано в Минюсте РФ 02.02.2011 г. N 19661) // Рос. газ. 2011. N 29.

⁵ Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография. М.: РАП, Эксмо. 2008. С. 46.

Некоторые ученые считают, что публичный сектор финансовой системы России образуют: бюджетная система, налоговая система, денежная система, кредитная система, страховая система¹.

В любом случае каждая сфера денежно-экономических отношений представляет собой отдельное финансовое звено, объединенное в структуру.



.....
Поэтому **финансовая система** — это внутреннее строение финансов, совокупность входящих в них взаимосвязанных звеньев (институтов), каждое из которых представляет специфическую группу финансовых отношений².
.....



.....
На современном этапе в состав финансовой системы России входят:

- бюджетная система, которая состоит из федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов;
 - внебюджетные целевые государственные фонды;
 - финансы предприятий, организаций, учреждений различных форм собственности;
 - финансы государственного страхования;
 - государственный и муниципальный кредит.
-

1.4 Понятие, функции и принципы финансовой деятельности России

Финансовая деятельность как экономическая категория действует на основе экономических законов (например, закон денежного обращения, закон стоимости), а как правовая категория осуществляется на основе нормативно-правового регулирования.



.....
Финансовая деятельность — это основанная на правовых нормах публичная, повседневная работа органов государственной власти и органов местного самоуправления, направленная на организацию системы и структуры государственных и муниципальных финансов и на планомерное формирование (аккумуляцию), распределение и использование финансовых фондов денежных средств в целях решения задач и функций публично-правовых образований.
.....

¹Соколова Э. Д. Правовые основы финансовой системы России. М.: 2006. С. 23

²Финансовое право / отв. ред. д-р. юрид. наук, проф. Н. И. Химичева. М.: Норма, 2005. С. 93.

Признаки финансовой деятельности:

- властно-публичный характер, проявляющийся в обязательном участии государства и муниципальных образований в лице их компетентных органов;
- осуществляется в интересах государства;
- организационная составляющая содержания деятельности, характеризующаяся формированием системы и структуры финансовых фондов, специальных финансовых органов и нормативно-правовой базы;
- строгая установленная и нормативно определенная процедура формирования (аккумуляции), распределения и использования денежных средств в целях получения позитивного юридически значимого результата;
- объектом деятельности выступают только денежные ресурсы.

Функциями финансовой деятельности выступают основные направления такой деятельности. К ним относятся:

- 1) *прогнозирование*, то есть выработка динамики развития, выделение концепции;
- 2) *планирование*, то есть составление финансовых планов, пропорций, направленных на сбалансирование финансовой деятельности;
- 3) *координация* органов государственной (муниципальной) власти, осуществляющих финансовую деятельность;
- 4) *регулирование* — подчинение единому порядку всех сфер финансовых отношений;
- 5) *контроль* за законным и целесообразным распределением конечного результата этой работы.



.....
***Принципы финансовой деятельности** — базирующиеся на познании объективных закономерностей финансовой деятельности руководящие положения, которые через закрепление в правовых или иных социальных нормах носят обязательный характер и представляют собой высшую степень обобщенности политико-правовых, экономических, организационно-технических требований, предъявляемых к сфере финансовых отношений¹.*
.....

Правовые принципы финансовой деятельности представляют собой систему общих и специальных требований.

Общие (конституционные) принципы закреплены в Конституции РФ и характерны для любого вида государственной и муниципальной деятельности. К ним относятся: законность; демократизм; федерализм; принцип разделения властей; принцип единства экономического пространства; принцип обеспечения Правительством РФ кредитной, финансовой и денежной политики; обязанность каждого платить налоги и сборы; единство денежной системы и др.

¹Зуев В. М. Финансовое право Российской Федерации: теория общей части. Томск, 2000. С. 38.

Специальные (правовые) принципы основаны на общих принципах, вытекают из них и регламентированы в специальном финансовом законодательстве. К ним относятся: строгое соблюдение финансовой дисциплины; сочетание общегосударственных финансовых интересов и интересов других публичных образований; целенаправленность распределения и использования денежных средств; прозрачность, достоверность, гласность финансовых действий; принцип финансовой самостоятельности публично-правовых образований; единство финансовой системы; эффективность, рациональность, экономичность расходования финансовых средств; сбалансированность финансовых планов; стабильность финансовой системы; новизна и др.

1.5 Юридические формы и организационно-правовые методы осуществления финансовой деятельности в России

Форма по отношению к содержанию деятельности — внешнее выражение финансовых действий в правовых актах компетентных органов власти.

По своей юридической природе, содержанию, субъектам, целевой направленности финансово-правовые акты неоднородны. Среди финансово-правовых актов следует различать:

- *акты правотворчества*, то есть юридические акты, с которыми связывают возникновение, изменение и прекращение финансовых правоотношений. К ним относятся законы, постановления Правительства РФ, указы Президента РФ, нормативно-правовые акты Центрального Банка РФ, приказы Министерства финансов России и др.;
- *акты правоприменения*, то есть акты, порождающие применение конкретных правоотношений, результатом чего всегда является индивидуальный акт (например, налоговое извещение, заключение Счетной палаты РФ, акт налоговой проверки и др.);
- *финансово-плановые акты*, то есть акты, принимаемые в процессе финансовой деятельности органов государственной власти (местного самоуправления), государственных (муниципальных) предприятий и учреждений, которые содержат конкретные задания в области финансов на определенный период. Другими словами, это план по аккумуляции, распределению и использованию денежных средств, включающий доходы, расходы, а также балансы о доходах и расходах.

В теории и на практике существуют несколько видов финансово-плановых актов:

- федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты;
- бюджеты государственных внебюджетных фондов;
- приказы и сметы финансовых органов государственной (муниципальной) власти;

- балансы предприятий, организаций, учреждений;
- кредитные кассовые планы кредитных организаций;
- сметы казенных учреждений.



.....
Методы финансовой деятельности — это комплекс приемов и способов, с помощью которых достигается результат данной деятельности.
.....

Аккумуляция денежных средств в централизованные фонды осуществляется с помощью внесения обязательных и добровольных платежей. Способ обязательных платежей реализуется посредством взимания налоговых (налогов и сборов, установленных ст. ст. 13, 14, 15 НК РФ)¹ и неналоговых (например, таможенных пошлин и сборов, страховых взносов во внебюджетные фонды и др.) платежей. Добровольное привлечение финансовых ресурсов осуществляется путем покупки физическими и юридическими лицами государственных (муниципальных) ценных бумаг, вкладов в банки, благотворительных пожертвований имущества в пользу государства, проведения лотерей и др.

При *распределении* денежных средств применяются прямое и косвенное финансирование, а также публичное кредитование. Прямое финансирование — безвозмездное и безвозвратное выделение денежных средств. Косвенное финансирование выражается в предоставлении финансово-правовых стимулов (налоговых льгот, освобождений, грантов и др.) субъектам тех или иных финансовых правоотношений в размерах и порядке, установленном органами государственной власти или органами местного самоуправления. Публичное кредитование означает отпуск денежных средств на условиях возмездности, возвратности и срочности.

Использование финансовых ресурсов реализуется через расчетные операции, которые могут осуществляться как в наличной, так и в безналичной формах.

1.6 Органы, осуществляющие финансовую деятельность в Российской Федерации

Финансовую деятельность государства и муниципальных образований осуществляют все органы соответственно государственной и муниципальной власти. В силу различия в предмете ведения, компетенции, полномочиях, выполняемых задачах и функциях, следует выделить органы *общей* и *специальной* компетенции.

Систему органов *общей* компетенции представляют:

- *законодательные органы* (Федеральное Собрание РФ, законодательные органы субъектов РФ и представительные органы местного самоуправления), осуществляющие функции по рассмотрению и утверждению законов (в том

¹Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон Рос. Федерации от 31.07.1998 г. N 146-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. N 31. Ст. 3824.

числе финансово-плановых актов), а также полномочия в сфере финансового контроля;

- *Президент РФ* как глава государства в своем ежегодном послании к Федеральному Собранию определяет основные направления внутренней и внешней политики (ст. 80, п. «е» ст. 84 Конституции РФ¹), на которой строится финансовая политика государства; формирует систему и структуру органов исполнительной власти, обеспечивает их взаимодействие²; принимает нормативно-правовые акты (указы и распоряжения) по вопросам кредитно-денежного обращения, расчетов, валютной политики, организации органов финансовой системы и др.

Необходимо отметить, что с 2012 г. в ведении Президента РФ находится *специализированный* федеральный орган исполнительной власти — *Федеральная служба по финансовому мониторингу*³. Данная служба осуществляет функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию в этой сфере; по координации соответствующей деятельности других федеральных органов исполнительной власти; функции национального центра по оценке угроз национальной безопасности, возникающих в результате легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, финансирования терроризма и распространения оружия массового уничтожения, по выработке мер противодействия этим угрозам;

- *исполнительные органы* (Правительство РФ, правительства и администрации субъектов РФ, исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления) принимают меры по реализации финансовых законов; разрабатывают и обеспечивают исполнение законов (решений) о бюджетах; издают подзаконные нормативно-правовые акты в финансовой сфере. А в силу ст. 114 Конституции РФ, Правительство РФ обеспечивает проведение в России единой финансовой, кредитной и денежной политики.

Среди органов государственной власти *специальной* компетенции особое место принадлежит *Министерству финансов России*⁴, осуществляющему функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию практически во всех сферах финансовой деятельности — бюджетной, налоговой, страховой, аудиторской, валютной, в сфере бухгалтерского учета и отчетности, организации и проведения лотерей, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней и др.

К полномочиям Минфина РФ относятся: составление проекта федерального бюджета; организация исполнения федерального бюджета; принятие нормативно-

¹Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. N 15. 2014. Ст. 1691.

²О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 09.03.2004 г. N 314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. N 11. Ст. 945.

³Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу : указ Президента Рос. Федерации от 13.06.2012 г. N 808 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. N 25. Ст. 3314.

⁴О Министерстве финансов Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 30.06.2004 г. N 329 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. N 31. Ст. 3258.

правовых актов (например, порядок ведения Единого государственного реестра юридических лиц, правила подготовки и уточнения программы разработки федеральных стандартов бухгалтерского учета, формы налоговых деклараций); управление государственным долгом; организация перечисления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета; организация формирования и использования ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и камней РФ; управление Резервным фондом РФ и ФНБ и др.

Министерство финансов России в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. Однако Минфин РФ осуществляет координацию и контроль находящихся в его ведении служб: Федеральной налоговой службы, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Федерального казначейства.

*Федеральная налоговая служба*¹ осуществляет функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов в случаях, предусмотренных законодательством РФ, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей, за производством и оборотом табачной продукции, а также функции агента валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов.



.....
Систему налоговых органов представляет единая централизованная система, состоящая из ФНС и территориальных органов²:

- 1) межрегиональных инспекций:
 - по федеральным округам;
 - по централизованной обработке данных;
 - по крупнейшим налогоплательщикам;
 - по ценообразованию для целей налогообложения;
- 2) управлений по субъектам РФ;
- 3) территориальных инспекций.

.....
*Федеральная служба финансово-бюджетного надзора*³ выполняет функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, функции органа валютного

¹Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе : постановление Правительства Рос. Федерации от 30.09.2004 г. N 506 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. N 40. Ст. 3961.

²Об утверждении Положений о территориальных органах Федеральной налоговой службы : приказ Минфина России от 09.08.2005 г. N 101н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. N 38.

³О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора : постановление Правительства Рос. Федерации от 04.02.2014 N 77 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. N 6. Ст. 591.

контроля, а также функции по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности»¹.

*Федеральное казначейство*² осуществляет в соответствии с законодательством РФ правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

«Мегарегулятором» банковской деятельности является специальный орган, не относящийся ни к одной из ветвей власти, *Центральный банк Российской Федерации*. Исключительными полномочиями Банка России являются денежная эмиссия (ч. 1 ст. 75 КРФ), защита и обеспечение устойчивости рубля (ч. 2 ст. 75 КРФ). Закон о Банке России³ к целям деятельности данного органа относит: развитие и укрепление банковской системы РФ; обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы; развитие финансового рынка РФ; обеспечение стабильности финансового рынка РФ.

В соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации»⁴ *Счетная палата РФ* является постоянно действующим органом внешнего государственного аудита (контроля). К задачам Счетной палаты относятся: организация и контроль за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов; аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития РФ; оценка эффективности и соответствия нормативным правовым актам порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами, а также предоставления льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета; определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ; обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции.

¹Об аудиторской деятельности : федер. закон Рос. Федерации от 30.12.2008 г. N 307-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. N 1. Ст. 15.

²О Федеральном казначействе : постановление Правительства Рос. Федерации от 01.12.2004 г. N 703 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. N 49. Ст. 4908.

³О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федер. закон Рос. Федерации от 10.07.2002 г. N 86-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. N 28. Ст. 2790.

⁴О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 05.04.2013 г. N 41-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. N 14. Ст. 1649.



Контрольные вопросы по главе 1

1. Определите понятие «финансы» в материальном, экономическом и правовом аспектах.
2. Назовите виды централизованных и децентрализованных, бюджетных и внебюджетных, общих и целевых фондов России.
3. Охарактеризуйте категорию «финансовая система России».
4. Дайте определение финансовой деятельности, раскрыв ее роль и содержание.
5. Охарактеризуйте сущность финансовой деятельности, правовые формы и методы ее осуществления.
6. Назовите полномочия органов финансовой деятельности общей и специальной компетенции на основании действующего законодательства Российской Федерации.

Глава 2

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА. ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ПРАВООТНОШЕНИЯ

2.1 Предмет, метод и источники финансового права

Специфика предмета и метода правового регулирования позволяет отличить друг от друга каждую отрасль российского права.



.....
Предметом финансового права выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований.
.....

Основные признаки указанных отношений заключаются в том, что они:

- возникают в сфере аккумуляции, распределения и использования государственных и муниципальных денежных фондов, то есть имеют организационный характер;
- в этих отношениях участвуют уполномоченные органы, организации, наделенные соответствующими властными полномочиями по отношению к иным субъектам данных отношений, т. е. носят властный характер;
- объектом этих отношений всегда являются деньги или денежные обязательства, связанные с образованием, распределением и использованием денежных фондов, т. е. имеют имущественный характер¹.

¹Финансовое право: учебник для академического бакалавриата / под ред. А. Ю. Ильина. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014. С. 22–23.



.....
 В качестве *метода* финансово-правового регулирования выступает метод властных предписаний.

Профессор М. В. Карасева обосновано выделяет его характерные черты:

- преобладание позитивных обязываний, а не дозволений, имеющих место в гражданском праве, или запретов, характерных для уголовного права;
- императивность, означающая, что субъекты финансового права в подавляющем большинстве случаев не могут по своему усмотрению приобретать финансовые права и обязанности, определять в известных пределах их содержание, распоряжаться ими;
- конформистскость, то есть вступление субъектами финансового права в финансовые правоотношения не по своей воле или инициативе, а лишь следуя предписаниям соответствующих нормативно-правовых актов;
- юридическое неравенство субъектов финансового права, то есть одни субъекты обладают юридически властными полномочиями в отношении других субъектов, а последние — нет¹.



.....
Финансовое право — это самостоятельная отрасль российского права, регулирующая общественные отношения, складывающиеся по поводу формирования системы и структуры государственных и муниципальных финансов, а также по аккумуляции, распределению и использованию финансовых фондов денежных средств в целях решения задач и функций публично-правовых образований.

Под *источниками* финансового права признано понимать акты правотворчества компетентных органов финансовой деятельности, направленные на создание, изменение или отмену норм финансового права.

Политико-правовые, экономико-правовые и организационно-правовые основы финансовой деятельности государства и местного самоуправления закреплены в Конституции РФ и конституционных актах субъектов РФ.

Специальное финансовое законодательство, входящее в систему источников финансового права, включает в себя:

- а) кодифицированные акты (БК РФ, НК РФ);
- б) федеральные законы (например, ФЗ «О банках и банковской деятельности», ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» и др.);
- в) законы субъектов Российской Федерации (о бюджетном процессе в субъекте РФ; об установлении какого-либо регионального налога и др.);

¹Финансовое право России: учеб. пособие для бакалавров / отв. ред. М. В. Карасева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. С. 35–37.

г) акты представительных органов местного самоуправления (о местном бюджете; о земельном налоге на территории конкретного муниципального образования и т. д.).

К подзаконным актам относятся:

а) нормативные указы Президента РФ (например, о государственном сберегательном займе Российской Федерации). В настоящее время указы Президента РФ служат целью восполнения пробелов в финансовом законодательстве и быстрого реагирования;

б) акты Правительства РФ и органов исполнительной власти всех уровней (например, постановление Правительства РФ «О порядке осуществления наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники»); в) нормативно-правовые акты Минфина России (например, приказ об утверждении формата представления бухгалтерской (финансовой) отчетности в электронной форме);

г) нормативно-правовые акты Центрального Банка РФ. Банк России принимает нормативно-правовые акты в трех формах: указания, положения и инструкции (например, положение об установлении и опубликовании ЦБ РФ официальных курсов иностранных валют к рублю);

д) нормативно-правовые акты министерств и служб, регулирующие финансовые отношения в конкретной отрасли управления (например, приказы Минэкономразвития России). Необходимо обратить внимание на то, что финансовые службы, находящиеся в ведении Минфина России, не имеют права осуществлять нормативно-правового регулирования, следовательно, акты таких служб не являются источниками финансового права.

В качестве источников финансового права выступают международные договоры, регулирующие финансовые отношения между Российской Федерацией, иностранными государствами и международными организациями (например, договоры об устранении двойного налогообложения). В случае противоречия норм международных договоров российскому законодательству применяются правила международных договоров (ч. 4 ст. 15 КРФ).



.....
Огромное значение в регулировании финансовой деятельности имеют акты Конституционного Суда РФ, обладающие признаками индивидуальности, нормативной новизны, общеобязательности и имеющие такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как и решения нормотворческого органа. В постановлениях Конституционного Суда РФ сформулирована правовая позиция относительно конституционности тех или иных положений финансового права, она не может быть пересмотрена или преодолена путем повторного принятия другими органами и, безусловно, воздействует на формирование норм финансового права.
.....

2.2 Система и структура финансового права

В юридической литературе сложилась общность воззрений относительно содержания категории *системы права* как внутренней структуры права, состоящей из взаимосвязанных норм, субинститутов, институтов, подотраслей и отраслей права.



.....

*В современной научной работе высказано аргументированное суждение о том, что **структура финансового права** представляет собой внутреннее строение единой и самостоятельной отрасли российского права и включает последовательно расположенные и взаимодействующие основные элементы системы: финансово-правовые нормы (их элементы); группы норм; субинституты; институты; подотрасли. Названные элементы объединены единым целеполаганием и предметом регулирования¹.*

.....



.....

***Система финансового права** охватывает не только ее внутреннее строение (структуру), но и вопросы правоприменения, судебной практики, взаимодействия с финансовой политикой и финансовой системой и иные явления, например взаимосвязь с экономическими факторами и международными структурами.*

.....

Большинство ученых выделяют наиболее крупные разделы финансового права — *Общую* и *Особенную* части².

В *Общей* части определяются основные положения: сущность и роль финансов; организация, функционирование и управление финансовыми фондами России; понятие, принципы, формы и методы финансовой деятельности; предмет, метод, источники финансового права; финансово-правовые отношения и финансово-правовые нормы; финансово-правовые меры принуждения и финансово-правовая ответственность; финансовый контроль и др.

Особенная часть финансового права в рамках представленного учебного пособия дифференцируется на подотрасли, институты и субинституты:

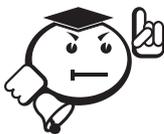
- 1) бюджетное право;
- 2) институт государственных и муниципальных доходов, состоящий из трех субинститутов:
 - неналоговые доходы;

¹ Пиликин Г.Г. Становление финансового права как особой формы регулирования общественных отношений: дис. ... доктора юрид. наук. М., 2014. С. 47.

² Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право: учеб.-метод. комплекс. М.: 2014. НОР-МА, 2005. С. 129–130. Парыгина В.А., Тедеев А.А. Финансовое право в схемах с комментариями: учеб. пос. М.: Эксмо, 2005. С. 22–25. Финансовое право: учебник / отв. ред. Е.Ю.Грачева, Г.П. Толстопятенко. 2-е изд., М.: Проспект, 2009. С. 27–28 и др.

- налоговые доходы (налоговое право)¹;
 - государственный кредит и государственное страхование;
- 3) институт государственных и муниципальных расходов;
 - 4) банковское (публичное) право;
 - 5) институт организации денежного обращения и расчетов;
 - 6) валютное регулирование и валютный контроль;
 - 7) институт организации финансовых ресурсов государственных и муниципальных предприятий и иные².

Некоторые исследователи отмечают, что в ходе осуществления и развития финансовой деятельности возникают отношения (группы отношений), сформированные посредством упорядоченного воздействия финансово-правовых норм в денежное право, инвестиционное право³, эмиссионное право⁴ и др.



.....
Законодательство, как и право, имеет свою систему, под которой понимается его внутреннее строение. Система права выступает в качестве содержания, а система законодательства — в качестве формы. Система права складывается объективно в соответствии с существующими общественными отношениями. Система законодательства преимущественно субъективна, ибо зависит от законодателя⁵. В науке финансового права **система финансового законодательства** рассматривается в качестве источника финансового права.
.....

2.3 Финансовые правовые нормы: общая характеристика

Первичными элементами отрасли финансового права выступают финансово-правовые нормы.

¹Примеч.: налоговое право, а также место налогового права в системе финансового права в данном учебном пособии рассматриваться не будет. См.: Власов Д. А. Налоговое право Российской Федерации. Общая часть: учеб. пособие. Томск: Эль Контент, 2013. 170 с.; Безикова Е. В. Налоговое право Российской Федерации. Особенная часть: учеб. пособие. Томск: Эль Контент, 2013. 122 с.

²Примеч.: названные и другие «подразделения» финансового права, место каждого из них в системе финансового права, а также различные подходы к содержанию и сущности этих элементов будут подробно исследованы в настоящем учебном пособии.

³Так, Е. М. Ашмарина рассматривает инвестиционное право в качестве подотрасли финансового права. Финансовое право: учебник для академического бакалавриата / под. ред. Е. М. Ашмариной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014. С. 55.

⁴Например, С. В. Запольский выделяет эмиссионное право в качестве базисного компонента, занимающего лидирующее положение в системе финансового права; формирующего структуру, порождающего и осуществления всех имущественных отношений, протекающих в денежной форме. Запольский С. В. Теория финансового права: научные очерки. М.: РАП, 2010. С. 302.

⁵Малько А. В., Нырко В. В., Шундилов К. В. Теория государства и права. Элементарный курс: учеб. пособие. 4-е изд., М.: КНОРУС, 2011. С. 177, 182–183; Теория государства и права / под ред. С. С. Алексеева. М.: Юрид. лит., 1985. С. 276, 288 и др.



.....
***Финансово-правовая норма** — это установленное государством правило поведения, выраженное в определенной форме и обеспеченное мерами государственного принуждения, складывающееся в отношениях по аккумуляции, распределению и использованию денежных фондов государства и муниципальных образований.*
.....

Специфика финансово-правовой нормы обусловлена характерными чертами предмета и методов финансово-правового регулирования:

- 1) с точки зрения происхождения финансово-правовых норм их особенность заключается в том, что они редко возникают как фактические, т. е. в общественной жизни редко складываются правила поведения, являющиеся прототипом финансово-правовой нормы¹. Финансовые правоотношения (например, по уплате налогов или иных платежей, финансированию отдельных отраслей народного хозяйства и др.), детерминированные развитием социально-экономических отношений, инвестиционной и внешнеэкономической деятельности государства и т. д., создаются государством (муниципальными образованиями) в юридической форме, которая содержит в себе нормы финансового права, а потом применяются на территории конкретного публично-правового образования;
- 2) регулируют отношения, складывающиеся в процессе планового образования, распределения и использования органами государственной власти и органами местного самоуправления финансовых ресурсов, необходимых им для осуществления своих задач, что выражается в содержании финансово-правовых норм;
- 3) носят публично-властный, императивный характер, что отражается на характере установленных в них предписаний (то есть они содержат требования, выраженные в категорической форме и не допускающие их произвольного изменения, точно определяют объемы прав и обязанностей участников финансовых отношений, которые не вправе изменить предписания нормы и условия ее применения);
- 4) предусматривают специфические меры ответственности за нарушение содержащихся в них правил поведения;
- 5) содержат особый порядок защиты прав и законных интересов участников финансовых отношений;
- 6) одним из видов финансово-правовых норм являются нормы-расчеты, которые представляют собой «показатели, содержащие выраженные в количественном измерении объемы деятельности и уровни развития»². Нормы-расчеты фиксируют числовые показатели денежных отношений, например в законах о бюджетах имеются такие характеристики, как объем доходов, расходов, дефицита бюджета и др.

¹ Финансовое право России : учеб. пособие для бакалавров / отв. ред. М. В. Карасева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. С. 51.

² Тихомиров Ю. Л. Публичное право. М., 1995. С. 52.

Структура финансово-правовых норм состоит из трех основных элементов: гипотеза, диспозиция и санкция.

Гипотеза определяет условия, обстоятельства, при которых могут возникнуть финансовые правоотношения, и указывает на круг участников этих правоотношений. Так, в соответствии со ст. 19 НК РФ налогоплательщиками и плательщиками сборов признаются организации и физические лица, на которых возложена обязанность уплачивать соответственно налоги и (или) сборы.

Гипотеза формулируется с использованием слова «если» и гораздо реже — с использованием оборота «в случае».



Пример

В частности, ст. 46 НК РФ начинается с гипотезы «*в случае неуплаты или неполной уплаты налога в установленный срок*» обязанность по уплате налога исполняется в принудительном порядке путем обращения взыскания на денежные средства на счета налогоплательщика (налогового агента) — организации или индивидуального предпринимателя в банках и его электронные денежные средства».

Диспозиция содержит предписание о том, как должны поступать участники финансовых отношений, т. е. определяет их права и обязанности по формированию, распределению или использованию государственных и муниципальных финансовых ресурсов.



Пример

В ст. ст. 153, 154, 155 БК РФ определены бюджетные полномочия участников бюджетного процесса: законодательных, исполнительных органов власти, Центрального Банка РФ.

Диспозиции финансово-правовых норм чаще всего объективируются через обязанности, которые должны исполнять соответствующие субъекты при наличии соответствующих условий, и гораздо реже — через права.

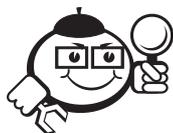
Санкции являются способом защиты правил, установленных финансово-правовыми нормами, и указывают на меры финансового воздействия за нарушение предписаний государства в сфере финансов. В большинстве случаев финансово-правовые санкции имеют денежный характер.



Пример

Так, на основании п. 2 ст. 18 ФЗ «О страховых взносах...» в случае неуплаты или неполной уплаты страховых взносов в установленный срок *производится взыскание недоимки по страховым взносам*¹.

Денежные средства, получаемые в результате применения санкций, зачисляются в государственные и муниципальные финансовые фонды.



Пример

В силу п. 2 ст. 19 указанного закона взыскание страховых взносов производится по решению органа контроля за уплатой страховых взносов путем направления в банк, в котором открыты счета плательщика страховых взносов — организации или индивидуального предпринимателя, поручения органа контроля за уплатой страховых взносов на списание и *перечисление в бюджеты соответствующих государственных внебюджетных фондов необходимых денежных средств*².

Финансово-правовые нормы, как и все прочие правовые нормы, можно дифференцировать по различным основаниям. В зависимости от функционального назначения выделяют:

- *регулятивные* нормы, направленные непосредственно на регулирование общественных отношений путем предоставления участникам прав и возложения на них обязанностей;
- *охранительные* нормы, которые предусматривают применение мер государственного принуждения за финансовые правонарушения (гл. 29, 30 БК РФ).

По способу воздействия на субъектов финансовых отношений регулятивные нормы подразделяются на следующие виды.

Обязывающие нормы регулируют активное поведение участников финансовых правоотношений и требуют от них в категорической форме совершения определенных положительных действий.

¹См.: О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования : федер. закон Рос. Федерации от 24.07.2009 г. N 212-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. N 30. Ст. 3738.

²Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. N 30. Ст. 3738.



Пример

Уплачивать страховые взносы в порядке и сроки, регламентированные в законодательстве о страховых взносах во внебюджетные фонды; предоставлять межбюджетные трансферты в соответствии с условиями, которые предусмотрены в бюджетном законодательстве.

Подавляющее число норм финансового права носит обязывающий характер, в чем и проявляется метод властных предписаний.

Запрещающие финансово-правовые нормы детерминируют пассивное поведение субъектов путем введения запрета на совершение действий в той или иной области финансов.



Пример

Юридическое лицо не имеет право осуществлять банковские операции без получения специального разрешения (лицензии) Банка России или определения пределов дозволенных деяний (в соответствии со ст. 56 НК РФ запрещено определять основания, порядок и условия применения налоговых льгот, носящих индивидуальный характер).

Управомочивающие финансово-правовые нормы содержат дозволения определенным субъектам (в основном органам власти и их должностным лицам) на осуществление самостоятельных действий в сфере финансовой деятельности (принятие решений, конкретизация предписаний нормативно-правовых актов) в строго установленных границах.

В зависимости от особенностей предмета финансового регулирования они подразделяются на *материальные* (регламентирующие бюджетное устройство, структуру бюджетной системы, понятийно-категориальный аппарат в налоговой, страховой, бюджетной и иных сферах деятельности) и *процессуальные* (закрепляющие процедуру аккумуляции, распределения и использования фондов денежных средств; порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов разных уровней и др.).

В зависимости от структуры финансовой системы финансово-правовые нормы делятся на *бюджетные, налоговые, страховые, банковские, инвестиционные, валютные* и иные.

2.4 Финансовые правоотношения: понятие и юридический состав



.....

Финансовые правоотношения — это урегулированные нормами финансового права общественные отношения, участники которых выступают в качестве носителей юридических прав и обязанностей и реализуют содержащиеся в этих нормах предписания по аккумуляции, распределению и использованию государственных и муниципальных денежных фондов.

.....

Обладая общими с другими правоотношениями чертами, финансовые правоотношения имеют *особенности*:

- возникают в процессе *финансовой деятельности государства и муниципальных образований*;
- являются разновидностью *имущественных, имеющих публичный характер отношений*;
- одной из сторон в них всегда выступает государство и (или) муниципальное образование в лице уполномоченных органов.

Юридический состав финансового правоотношения состоит из трех элементов: субъект, объект и содержание.



.....

Следует различать категории «субъект финансового права» и «субъект финансового правоотношения». *Субъектом финансового права* является лицо, обладающее правосубъектностью, т. е. потенциально способное быть участником финансовых правоотношений, поскольку оно наделено необходимыми правами и обязанностями. *Субъект финансового правоотношения* — это реальный участник конкретных правоотношений. Таким образом, субъект финансового права понятие более широкое, чем субъект (участник) финансового правоотношения. Носители финансовых прав и обязанностей могут не вступить в конкретные правоотношения. Кроме того, какая-то часть прав и обязанностей может остаться нереализованной.

.....

Особенность круга субъектов финансового права состоит в том, что в него входят три основные группы: государство и его территориальные подразделения; коллективные субъекты; индивидуальные субъекты.

К первой группе субъектов относятся публично-правовые образования: Российская Федерация; субъекты РФ; города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург); муниципальные образования; административно-территориальные образования особого режима (например, закрытые административно-территориаль-

ные образования, особые экономические зоны). Такой круг участников свойствен, в частности, бюджетным правоотношениям. Законодательство закрепляет право на государственный или местный бюджет именно за этими субъектами, а не за государственными органами, что выражает принцип народовластия.

Коллективными субъектами являются государственные и муниципальные органы представительной и исполнительной власти; предприятия, организации, учреждения, основанные на разных формах собственности. Особую группу составляют органы местного самоуправления, осуществляющие в соответствии с Конституцией РФ (ст. ст. 12, 132) самостоятельное решение финансовых вопросов местного значения.

Индивидуальные субъекты — это граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства. Их права и обязанности связаны большей частью с налоговыми и другими обязательными платежами, поступающими в государственные или муниципальные финансовые фонды.

Объектом финансового правоотношения является то, по поводу чего складывается такого рода правоотношение, а именно предметы материального мира (деньги, ценные бумаги, добавленная стоимость и др.); деяния субъектов финансовых правоотношений (выполнение работ, оказание услуг, ввоз товаров на территорию Российской Федерации и др.); финансовые обязательства (бюджетные обязательства, обязательства по выплате страхового возмещения по обязательному страхованию вкладов физических лиц и др.); нематериальные объекты (налоговая тайна, банковская тайна и др.).

Юридическое *содержание* финансового правоотношения образует совокупность прав и обязанностей названных субъектов. Права и обязанности субъектов финансовых правоотношений во многом зависят от того, к какому виду правоотношений они относятся.



Пример

В ст. 21 НК РФ закреплены права налогоплательщиков и плательщиков сборов; в ст. ст. 7, 8, 9 БК РФ регламентированы бюджетные полномочия (совокупность прав и обязанностей) соответственно Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований; в ст. 23 ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»¹ зафиксированы права и обязанности органов и агентов валютного контроля и их должностных лиц и др.

¹О валютном регулировании и валютном контроле : федер. закон Рос. Федерации от 10.12.2003 г. N 173-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. N 50. Ст. 4859.



Контрольные вопросы по главе 2

1. Охарактеризуйте предмет и метод финансового права.
2. Назовите источники финансового права.
3. Соотнесите категории «структура финансового права», «система финансового права» и «система финансового законодательства».
4. Охарактеризуйте специфические черты финансово-правовой нормы и ее структуру.
5. Представьте классификацию финансово-правовых норм.
6. Дайте понятие дефиниции «финансовое правоотношение».
7. Как соотносятся понятия «субъект финансового права» и «субъект финансового правоотношения»? Перечислите субъектов финансового права.

Глава 3

ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ И ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

3.1 Финансово-правовое принуждение и финансово-правовые санкции

Обеспечение защиты прав и законных интересов участников финансовых правоотношений осуществляется двумя методами — убеждения и принуждения. Метод *убеждения* заключается в создании государством условий для осознанного, добровольного соблюдения и исполнения предписаний финансово-правовых норм субъектами финансовых правоотношений. Данный метод реализуется с помощью таких механизмов, как разъяснение, консультирование, правовое воспитание, стимулирование, организованный контроль и др.

Метод *принуждения* в сфере финансовой деятельности призван обеспечивать выполнение властных предписаний органов государственной власти и органов местного самоуправления по аккумуляции, распределению и использованию денежных средств. Основными чертами принуждения выступают:

- воздействие уполномоченными на то органами на поведение субъектов финансовых правоотношений путем применения к последним принудительных мер;
- установление принудительных мер в диспозициях или санкциях финансово-правовых норм;
- осуществление посредством правоприменительных актов;
- наступление (возможность наступления) отрицательных последствий организационного или имущественного характера.

К мерам финансово-правового принуждения относятся:

- а) финансовое предупреждение, направленное на предотвращение возможного или вероятного нарушения финансовой дисциплины;
- б) финансовое пресечение, направленное на прекращение дальнейшего нарушения финансовой дисциплины и создание условий для применения санкций за уже совершенное деяние;
- в) финансовое восстановление, направленное на возмещение причиненного материального ущерба, восстановление нарушенных прав, возвращение долга по финансовому обязательству и др.;
- г) финансовая ответственность, применяемая к субъекту финансового права, который нарушил предписания финансово-правовых норм и этим нарушением совершил финансовое правонарушение.



.....

Основная проблема при рассмотрении сущности санкции заключается в решении вопроса о соотношении санкции и государственного принуждения. При этом мы исходим из того, что понятие «мера государственного принуждения» шире понятия «санкция». Правовая санкция представляет собой указание лишь на те меры государственного принуждения, которые применяются в случае нарушения диспозиции правовой нормы в виде либо наказания правонарушителя, либо восстановления нарушенных законных прав и интересов. Таким образом, санкции не могут выступать в качестве финансово-предупредительных мер (например, уведомление об уплате налога направляется заведомо до наступления срока исполнения налоговой обязанности, а следовательно, до возможного неисполнения предписаний финансовых норм).

.....



.....

Финансово-правовая санкция — это указание на меры финансово-правового принуждения, имеющие имущественный характер, содержащиеся в финансово-правовых нормах, применяемые в специальном процессуальном порядке к субъекту финансовой деятельности в случае невыполнения (ненадлежащего выполнения) им требований законодательства о порядке аккумуляции, распределения и использования финансовых фондов.

.....

Из анализа финансового законодательства санкции можно классифицировать в зависимости от их функционального назначения на восстановительные и карательные¹.

¹Некоторые авторы выделяют поощрительные санкции, применяемые за добровольное правомерное поведение, связанное с достижением позитивного результата, и относят к ним стимулирование, амнистию по платежам и др. Например: Мусаткина А. А. Поощрительные финансово-правовые санкции // Финансовое право. 2005. N 1. С. 48.

Правовосстановительной санкцией является *пена* как дополнительная обременительная или обеспечительная мера, направленная на компенсацию потерь государству.



Пример

В соответствии с п. 2 ст. 57 НК РФ, в связи с несвоевременной уплатой налога налогоплательщик уплачивает пени.

К «условной» санкции можно отнести *недоимку*, которая представляет собой сумму неуплаченного в срок платежа в бюджет или в государственный внебюджетный фонд.

Реализация карательных санкций в основном направлена на пресечение финансового правонарушения или наказание нарушителя. В первую очередь к ним относятся *штрафы*, взыскиваемые уполномоченными органами в специальном процессуальном порядке.



Пример

В п. 1 ст. 116 НК РФ закреплено, что нарушение налогоплательщиком установленного кодексом срока подачи заявления о постановке на учет в налоговом органе влечет взыскание штрафа в размере 10 тысяч рублей.



В финансовом законодательстве предусмотрены и иные виды карательных санкций, так, на основании 306.2 БК РФ за нарушение бюджетного законодательства возможно приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций); в случаях, указанных в ст. 20 ФЗ «О банках и банковской деятельности», Банк России вправе (обязан) отозвать лицензию на осуществление банковских операций и др.

3.2 Финансовое правонарушение: понятие и юридический состав

Самостоятельным основанием для применения к нарушителю мер финансово-правовой ответственности является совершение финансового правонарушения.



.....
Финансовое правонарушение — это виновное, противоправное деяние (действие или бездействие) дееспособного субъекта финансового права в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований, за которое федеральным законодательством предусмотрены меры финансово-правовой ответственности.
.....

Необходимо отметить, что установление признаков и состава финансового правонарушения и мер ответственности за него является прерогативой федерального законодателя (на что указывают ст. 7 БК РФ, п. 2 ст. 1 НК РФ в соответствии с Конституцией РФ). Российское финансовое законодательство предусматривает значительное число финансовых правонарушений, анализ которых позволяет выделить основные *признаки* этого правового института: общественная вредность, виновность, особый характер деяния, специфичность субъекта и его наказуемости.

Для раскрытия сущности финансового правонарушения подвергаются анализу отдельные *элементы состава* финансового правонарушения, позволяющие в своей совокупности отделить финансовое правонарушение от иных нарушений порядка осуществления финансовой деятельности.

Субъектом финансового правонарушения является лицо, совершившее правонарушение (как физические, так и юридические лица). При отнесении физического лица к субъектам финансово-правовой ответственности особое внимание уделено двум обстоятельствам:

- дееспособность. Такое лицо должно обладать полной гражданской дееспособностью, которая по общему правилу наступает при достижении 18-летнего возраста. Привлечение к финансовой ответственности физического лица с 16-летнего возраста, как это закреплено в ст. 107 НК РФ, должно являться скорее исключением, чем правилом;
- вменяемость, то есть осознание и понимание значения своих действий и руководство ими.

Важнейшим элементом состава финансового правонарушения является его *субъективная сторона*, отражающая психическое отношение субъекта к совершаемому действию или бездействию и проявляющаяся в форме вины. По своему содержанию вина включает в себя интеллектуальный фактор и волевой критерий, различное сочетание которых лежит в основе деления вины на формы.

Объект финансового правонарушения — круг отношений, на которые направлено виновное, противоправное и общественно вредное поведение субъекта. Объект разнообразен и зависит от направленности посягательства. Общим объектом является совокупность фискальных интересов государства и его отдельных административно-территориальных образований, а также законодательно предусмотренный порядок аккумуляции, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств.

Объективная сторона финансового правонарушения представляет собой внешнее проявление финансовых правонарушений в реальной действительности, то есть наличие противоправного деяния (действия или бездействия). В тех финан-

совых правонарушениях, в которых наличие его состава требует не только совершения деяния, но и наступления общественно-вредного результата, в объективную сторону деяния может быть включен учет степени тяжести в последствиях правонарушения. Тогда возникает необходимость установления причинно-следственной связи действия или бездействия субъекта с наступившими противоправными последствиями. Отсутствие причинной связи в этом случае исключает возможность признания деяния финансовым правонарушением и не может повлечь ответственности. Факультативными признаками объективной стороны выступают способ, время, место совершения финансового правонарушения.

3.3 Понятие и виды финансово-правовой ответственности

В настоящее время существование финансово-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности не вызывает сомнений, что обусловлено развитием финансового, а именно бюджетного, налогового, банковского, валютного и иного законодательства.



.....
***Финансово-правовая ответственность** — это регламентированная нормами финансового права обязанность правонарушителя претерпевать меры государственного принуждения, применяемые уполномоченными органами государственной (муниципальной) власти в виде финансовых санкций карательного характера за совершенное им правонарушение в сфере финансовой деятельности публично-правовых образований.*
.....

Признаками финансово-правовой ответственности является то, что финансово-правовая ответственность:

- выступает в качестве средства охраны финансового правопорядка, обеспечивает соблюдение финансовой дисциплины;
- установлена нормами финансового права;
- наступает за совершение финансового правонарушения;
- связана с применением санкций финансово-правовых норм;
- выражается в неблагоприятных последствиях для правонарушителя, т. е. наложении на него дополнительного обременения имущественного характера;
- реализуется в соответствующей постепенно зарождаемой процессуальной форме;
- применяется компетентными на то субъектами финансового права;
- базируется на общих принципах юридической ответственности.



.....

За нарушения финансового законодательства наряду с финансово-правовой ответственностью могут применяться и иные виды ответственности. Основная сложность возникает при разграничении финансово-правовой и административной ответственности. В соответствии со ст. 71 КРФ финансовое регулирование является предметом исключительного ведения Российской Федерации; то есть меры, а также основания финансово-правовой ответственности могут устанавливаться только на федеральном уровне. Меры же административной ответственности могут быть предусмотрены как федеральным, так и региональным законодательством, поскольку пп. «к» п. 1 ст. 72 КРФ относит административное и административно-процессуальное законодательство (в том числе установление оснований административной ответственности) к совместному ведению федерации и ее субъектов.

.....



.....

В основе разграничения мер административно-правовой и финансово-правовой ответственности также отличен субъектный состав правонарушения и порядок применения соответствующих мер ответственности (для финансовой ответственности определен судебный и бесспорный порядок, для административной — особый административный порядок).

.....

Роль финансово-правовой ответственности в укреплении финансовой дисциплины выражается в функциях, которые она выполняет, а именно: карательная (штрафная), предупредительная (превентивная), восстановительная (компенсационная), охранительная, воспитательная, регулятивная. Некоторые авторы выделяют сигнализационную функцию, проявляющуюся при характеристике правонарушителя. Так, совершение финансового правонарушения может служить сигналом о необходимости более пристального внимания к данному субъекту со стороны органов, осуществляющих финансовый контроль¹.

К *видам* финансово-правовой ответственности относится ответственность за нарушения бюджетного, налогового², валютного, банковского законодательства, за нарушения установленного порядка осуществления кассовых операций и др.

В качестве примеров рассмотрим *ответственность за нарушение бюджетного законодательства* и *ответственность за нарушение валютного законодательства*.

В соответствии с бюджетным законодательством основаниями наступления ответственности являются:

¹ Например: Сердюкова Н. В. Финансово-правовая ответственность по российскому законодательству: становление и развитие: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2003. С. 18.

² См.: Вопрос об ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах подробно рассмотрен на с. 116–155 учебного пособия Власова Д. А. Налоговое право Российской Федерации. Общая часть. Томск: Эль Контент, 2013.

- бюджетное правонарушение, под которым понимается нарушение, совершенное в нарушение бюджетного законодательства РФ, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров (соглашений), на основании которых предоставляются средства из бюджета бюджетной системы РФ, действие (бездействие) финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, за совершение которого предусмотрено применение бюджетных мер принуждения¹;
- нарушение бюджетного законодательства, содержащее признаки административного правонарушения;
- нарушение бюджетного законодательства, содержащее признаки преступления.

Субъектами бюджетного правонарушения являются участники бюджетного процесса, к которым относятся публично-правовые образования, органы государственной власти, органы местного самоуправления и их должностные лица. Применение к участнику бюджетного процесса бюджетной меры принуждения не освобождает его должностных лиц при наличии соответствующих оснований от ответственности, предусмотренной законодательством РФ. Если в качестве субъекта бюджетного правонарушения выступает участник бюджетного процесса, то этот субъект привлекается к бюджетно-правовой ответственности. В то же время, если субъектом является должностное лицо участника бюджетного процесса, то к нему применяются меры административной² или уголовной³ ответственности. При этом в КоАП закреплено два вида санкций как мер административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства должностными лицами: штраф и дисквалификация.

В бюджетном кодексе РФ определены меры бюджетного принуждения: беспорное взыскание денежных средств, пеней; приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций); передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств⁴.

Заметим, что в настоящее время штрафной санкции как меры ответственности не предусмотрено, однако в более ранней редакции БК РФ в качестве таковой был штраф.

В российском законодательстве не содержится понятия валютного правонарушения.

¹См.: Ст. 301.1 БК РФ.

²См.: Составы правонарушений перечислены в ст. ст. 15.14; 15.15; 15.15.1–15.15.16 КоАП. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон Рос. Федерации от 30.12.2001 г. N 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. N 1 (ч. 1). Ст. 1.

³См.: Составы преступлений регламентированы ст. ст. 285.1; 285.2 УК РФ. Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 13.06.1996 г. N 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. N 25. Ст. 2954.

⁴Ст. 306.2 БК РФ.



.....

Исходя из анализа нормативно-правовых актов и судебной практики¹ следует, что под валютным правонарушением подразумевается противоправное, виновное деяние, совершенное умышленно или по неосторожности резидентом или нерезидентом в процессе обращения валютных ценностей и при осуществлении расчетов в валюте Российской Федерации, за которое валютным законодательством предусмотрена юридическая ответственность.

.....

Субъектами валютного правонарушения выступают резиденты и нерезиденты², то есть физические и юридические лица, а также иные участники валютных операций (публично-правовые образования; организации, не являющиеся юридическими лицами; дипломатические представительства; консульские учреждения и др.).

Статья 19 ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» раскрывает такую меру государственного принуждения, как репатриация резидентами иностранной валюты и валюты Российской Федерации, что по своей сути является восстановительной мерой в сфере оборота валютных ценностей, направленной на компенсацию потерь государства, происшедших в результате валютного правонарушения.

Бланкетная норма статьи 25 ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» предусматривает обращение к нормам иных нормативно-правовых актов, прежде всего административного и уголовного законодательства.

В ст. 15.25 КоАП РФ установлено девять составов административных правонарушений за нарушение актов валютного законодательства и актов органов валютного регулирования и определена санкция в виде штрафа.

В УК РФ регламентированы две статьи за нарушение валютного законодательства: ст. 193 «Невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте» и ст. 186 «Изготовление, хранение, перевозка или сбыт поддельных денег или ценных бумаг». К уголовным наказаниям законодатель относит лишение свободы, штраф, принудительные работы и ограничение свободы.

¹См., например: По жалобе закрытого акционерного общества «Производственно-коммерческая компания «Пирамида» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 4 статьи 14 Закона Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле»: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 4.03.1999 г. N 50-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. N 21. Ст. 2668.

²См. ст. 1 О валютном регулировании и валютном контроле: федер. закон Рос. Федерации от 10.12.2003 г. N 173-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. N 50. Ст. 4859.



Контрольные вопросы по главе 3

1. Соотнесите категории «финансово-правовое принуждение» и «финансово-правовая санкция».
2. Охарактеризуйте меры финансово-правового принуждения и виды финансово-правовых санкций.
3. Дайте определение понятию «финансовое правонарушение», назовите его признаки.
4. В чем заключаются особенности юридического состава финансового правонарушения?
5. Назовите признаки, функции и виды финансово-правовой ответственности.

Глава 4

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

4.1 Финансовый контроль в России: понятие, значение, задачи и принципы

Финансовый контроль является неотъемлемой частью государственного управления. Он призван обеспечить законность, целесообразность и результативность финансовой деятельности государства и муниципальных образований. В настоящее время специального закона, регулирующего отношения в сфере осуществления государственного финансового контроля, нет¹. Вопрос о понятии, формах и методах осуществления финансового контроля в экономической и юридической литературе остается дискуссионным².



.....
В своем фундаментальном монографическом исследовании профессор Е. Ю. Грачева пишет: «государственный финансовый контроль, являясь одним из видов государственного контроля, осуществляется в процессе собирания, распределения (перераспределения) и использования фондов денежных средств, и в рыночных

¹Примеч.: основные положения о государственном (муниципальном) финансовом контроле содержатся в специальном финансовом законодательстве, в первую очередь в гл. 26 БК РФ, а также в НК РФ, ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», ФЗ «О счетной палате Российской Федерации» и др.

²В современный период финансовый контроль является предметом многочисленных исследований таких авторов, как Е. Ю. Грачева, Э. Д. Соколова, А. А. Тедеев, В. А. Парыгина, Н. Д. Погосян, В. М. Родионова, В. М. Шлейников, А. Н. Козырин, Н. И. Химичева и др.

условиях он усложняется тем, что охватывает своим воздействием финансовую деятельность не только государственных и муниципальных организаций, но и финансовую деятельность организаций, функционирующих на праве частной собственности, физических лиц и граждан-предпринимателей в целях поддержания законности и правопорядка в сфере финансов»¹.



Финансовый контроль — комплекс мероприятий, осуществляемый в соответствии с нормами финансового права органами государственной и муниципальной власти, общественными органами и организациями, иными хозяйствующими субъектами по проверке законности и целесообразности аккумуляции, распределения и использования финансовых фондов с применением специфических форм и методов его организации.

Основные задачи (направления) финансового контроля заключаются в следующем:

- проверка выполнения функций органом государственной и муниципальной власти по аккумуляции, распределению и использованию финансов;
- проверка выполнения финансовых обязательств перед государством (муниципальными образованиями) хозяйствующими субъектами;
- проверка правильности использования денежных ресурсов, находящихся в хозяйственном ведении или оперативном управлении;
- проверка соблюдения совершения финансовых операций, расчетов и хранения денежных средств;
- предупреждение и устранение нарушений требований финансовой дисциплины.

Принципы осуществления финансового контроля — руководящие начала, основанные на нормах международного права² и закрепленные в законодательстве РФ. К таким принципам относятся:

- законность (соблюдение субъектами контроля требований законов и иных нормативно-правовых актов);
- ответственность (применение мер принуждения к нарушившим нормативные требования субъектам контроля);
- независимость (субъекты контроля должны быть независимы от вмешательства других органов, должностных лиц);

¹Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Юриспруденция, 2000. С. 111–112.

²См.: Лимская декларация руководящих принципов контроля (принята в г. Лиме 17.10.1977–26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)) // Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.

- компетентность (необходимый и достаточный уровень профессиональной подготовки, опыта и квалификации кадров субъектов контроля);
- непрерывность (постоянное осуществление финансового контроля, включая предварительный, текущий и последующий);
- объективность (объяснение результатов контроля на основе сопоставления содержания проверенных фактов с нормативными положениями);
- гласность (информационная открытость в работе субъектов контроля, доведение результатов контрольных мероприятий до заинтересованных органов и организаций, а также общественности)¹.

4.2 Виды финансового контроля

Финансовый контроль можно классифицировать по различным основаниям.

1. В зависимости от *времени* его проведения финансовый контроль подразделяется:
 - на предварительный контроль, который проводится до совершения финансовых операций и осуществляется в целях предупреждения и пресечения финансовых правонарушений;
 - текущий контроль², осуществляемый при совершении финансовых операций в целях сопоставления (оценки) проводимых финансовых операций законодательству РФ;
 - последующий контроль, осуществляемый по результатам совершения финансовых (хозяйственных) операций в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.
2. В зависимости от сферы контролируемой деятельности выделяются следующие виды финансового контроля: бюджетный, налоговый, страховой, валютный, банковский и др.

В соответствии со ст. 265 БК РФ бюджетный контроль подразделяется:

- на внешний контроль, являющийся контрольной деятельностью соответственно Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований;
- внутренний контроль, осуществляемый Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, органами государственного (муниципального) финансового контроля, являющимися соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ, местных администраций, Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований).

¹См.: Постатейный комментарий к ФЗ «О счетной палате Российской Федерации» от 11.01.1995 г. N 4-ФЗ / под ред. Ю. А. Дмитриева. М.: Деловой двор. 2009.

²Примеч.: ст. 265 БК РФ в ред. от 23.07.2013 г. N 252-ФЗ не закрепляет текущий контроль в качестве вида государственного финансового контроля.

3. В зависимости от волеизъявления субъектов финансового контроля выделяются:
 - обязательный контроль, осуществляемый в силу требований закона или по решению компетентных органов;
 - инициативный контроль, проводимый по самостоятельному решению хозяйствующих субъектов.
4. В зависимости от правового статуса субъектов, осуществляющих финансовый контроль, выделяются:
 - государственный (федеральный и региональный) контроль, осуществляемый органами государственной власти соответствующего уровня: Президентом РФ и специально созданным Контрольным управлением Президента РФ¹, органами законодательной власти и образуемым Федеральным Собранием контрольным органом — Счетной палатой РФ, органами исполнительной власти;
 - муниципальный контроль, выделение которого обусловлено конституционным принципом самостоятельности местного самоуправления;
 - общественный контроль, основанный на положении Конституции РФ (ст. 32), которая устанавливает право граждан на участие в управлении государством и соответственно обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. В силу ст. 27 ФЗ «Об общественных объединениях»² указанные объединения вправе участвовать в выработке решений органов государственной (муниципальной) власти; представлять свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной (муниципальной) власти и общественных объединениях; вносить представления в органы государственной (муниципальной) власти и др.;
 - внутрихозяйственный контроль, проводимый специально созданными службами (ревизионная комиссия, финансовый отдел и др.) или работниками (бухгалтером) предприятия (организации, учреждения) за осуществлением производственной деятельности конкретного предприятия (организации, учреждения);
 - аудиторский.

4.3 Аудит в системе финансового контроля

Аудиторский финансовый контроль является независимым вневедомственным контролем, осуществляемым в качестве предпринимательской деятельности.

¹Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 08.06.2004 г. N 729 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. N 24. Ст. 2395.

²Об общественных объединениях : федер. закон Рос. Федерации от 19.05.1995 г. N 82-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. N 21. Ст. 1930.



.....
 На основании ст. 1 ФЗ «Об аудиторской деятельности»¹ **аудиторской деятельностью** признается деятельность по проведению аудита и оказанию сопутствующих услуг, осуществляемая аудиторской организацией, индивидуальными аудиторами.

Под **аудитом** понимается независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности.

.....

Аудиторская деятельность не подменяет контроля достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности, осуществляемой уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Перечень сопутствующих услуг определен в п. 7 ст. 1 ФЗ «Об аудиторской деятельности».

Субъектами аудита являются *аудиторская организация* (коммерческая организация, являющаяся членом одной из саморегулируемых организаций аудиторов) и *аудитор* (физическое лицо, получившее квалификационный аттестат аудитора и являющееся членом одной из саморегулируемых организаций аудиторов). Физическое лицо признается аудитором с даты внесения сведений о нем в реестр аудиторов и аудиторских организаций.

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

Аудиторская деятельность имеет важное значение для выполнения социально-экономических задач государства, так как от достоверности отчетности зависит объективность оценки выполнения финансовых планов государства.

В ст. 5 ФЗ «Об аудиторской деятельности» предусмотрены случаи проведения обязательного аудита:

- если организация имеет организационно-правовую форму ОАО;
- если ценные бумаги организации допущены к обращению на организованных торгах;
- если организация является кредитной организацией, бюро кредитных историй, организацией, являющейся профессиональным участником рынка ценных бумаг, страховой организацией, клиринговой организацией, обществом взаимного страхования, организатором торговли, негосударственным пенсионным или иным фондом, акционерным инвестиционным фондом, управляющей компанией акционерного инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда или негосударственного пенсионного фонда (за исключением государственных внебюджетных фондов);
- если объем выручки от продажи продукции (продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг) организации (за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муници-

¹Об аудиторской деятельности : федер. закон Рос. Федерации от 30.12.2008 г. N 307-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. N 1. Ст. 15.

пальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, сельскохозяйственных кооперативов, союзов этих кооперативов) за предшествующий отчетному год превышает 400 млн руб. или сумма активов бухгалтерского баланса по состоянию на конец предшествующего отчетному года превышает 60 млн руб.;

- если организация (за исключением органа государственной власти, органа местного самоуправления, государственного внебюджетного фонда, а также государственного и муниципального учреждения) представляет и (или) публикует сводную (консолидированную) бухгалтерскую (финансовую) отчетность;
- в иных случаях, установленных федеральными законами (например, Банк России ежегодно представляет отчет в Государственную Думу; такой отчет обязательно должен содержать аудиторское заключение (ст. 25 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации»)).

Обязательный аудит проводится ежегодно. Закон предписывает проводить аудит аудиторской организацией при заключении с ней договора на проведение обязательного аудита.



.....
*Результатом аудита является **аудиторское заключение**, под которым понимается официальный документ, предназначенный для пользователей бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемых лиц, содержащий выраженное в установленной форме мнение аудиторской организации, индивидуального аудитора о достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица (ст. 6. ФЗ «Об аудиторской деятельности»).*

Аудиторская деятельность имеет публичный характер, определяемый в соответствии с государственно-властными предписаниями правил (стандартов) аудиторской деятельности, порядка ее организации, проведения и контроля¹.

Публичность отношений в сфере проведения аудита сочетается с принципом гарантии независимости аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов. Гарантией качества является обязательная аттестация аудиторов и получение ими квалификационных аттестатов (ст. 11 ФЗ «Об аудиторской деятельности»); проведение контроля качества работы аудиторских организаций, аудиторов (ст. 10); установление требований к членству в саморегулируемой организации аудиторов (ст. 18); установление мер ответственности в отношении аудиторских организаций, аудиторов (уголовной, административной, дисциплинарной и др.).

¹См., например: Об утверждении федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности : постановление Правительства Рос. Федерации от 23.09.2002 г. N 696 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. N 39. Ст. 3797; Об утверждении федеральных стандартов аудиторской деятельности : приказ Минфина России от 17.08.2010 г. N 90н // Рос. газ. 2010. N 265.

4.4 Организационно-правовые формы и методы финансового контроля

В настоящее время не существует четкого законодательного разграничения дефиниций «форма» и «метод» финансового контроля, так и нет единства мнений по поводу содержания данных понятий в науке финансового права.

Большинство ученых под формой контроля понимает способы выражения и организации контрольных действий¹, а под методами — конкретные приемы осуществления контрольных мероприятий², приемы и способы, используемые при реализации той или иной формы финансового контроля в зависимости от конкретных обстоятельств³. Согласно названной позиции выделяются следующие *организационные формы* финансового контроля:

- наблюдение, т. е. отслеживание процесса, порядка или процедуры, выполняемой другими лицами;
- обследование, т. е. анализ или оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля (ст. 267.1 БК РФ);
- проверка (осуществляется по определенному кругу вопросов путем ознакомления с конкретными сторонами деятельности);
- ревизия (охватывает почти все стороны деятельности проверяемого объекта) и др.

Методы различаются в зависимости от того, является ли контроль документальным или фактическим. Применительно к документальному контролю выделяются следующие методы: формальная, логическая и арифметическая проверка документов; юридическая оценка хозяйственных операций, отраженных в документах; экономический анализ; встречная проверка и др. К методам осуществления фактического контроля можно отнести: исследование документов; получение объяснений (допрос свидетелей); осмотр помещений и территорий налогоплательщика; инвентаризацию; привлечение специалистов; сопоставление данных о расходах и доходах физических лиц; экспертизу; экстраполяцию (расчет налоговым органом предполагаемой суммы налога, которую должен внести налогоплательщик) и др.

Под юридическими (правовыми) формами контроля понимается внешнее выражение контрольных действий компетентных органов в правовых актах, а именно:

- 1) в правоприменительных актах:
 - а) отражающих результаты финансового контроля и являющихся основаниями для возникновения, изменения или прекращения юридических последствий для подконтрольного объекта. К ним относятся: акты ре-

¹Например: Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000. С. 253; Крохина Ю. А. Финансовое право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 141. Финансовое право: учебник / отв. ред. проф. С. В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М., 2011.

²Например: Болтинова О. В. Проблемы развития бюджетного контроля в Российской Федерации // Финансовое право. 2011. N 7. С. 10–15.

³См.: Финансовое право: учебник для академического бакалавриата / под ред. А. Ю. Ильина. С. 145.

визий или проверок; справки о результатах обследования; заключения по представленным документам; протоколы выявленных нарушений и др.;

- б) должностных лиц об организации финансового контроля того или иного вида или объекта, например решение руководителя налогового органа о проведении выездной налоговой проверки;
- 2) в правотворческих актах, то есть принимаемых контрольными органами, их руководителями и иными компетентными лицами правилах, положениях, инструкциях или иных нормативных актах, определяющих организацию контроля, учета и отчетности.

В рамках указанной позиции *методами* финансового контроля является совокупность приемов и способов:

- по достижению результата контрольных действий (наблюдение, проверка, ревизия, обследование, анализ, инспектирование, инвентаризация);
- по реагированию на выявленные недостатки (восстановление нарушенных прав путем возбуждения финансово-правового, дисциплинарного или административного преследования виновных лиц, возмещение вреда, предложение о поощрении и др.).

При контрольной работе может быть использована информация, полученная в результате работы с жалобами, заявлениями и иными обращениями граждан, из средств массовой информации, по результатам анализа судебной практики и др. Это также является способами выявления первичных сведений финансового состояния подконтрольного объекта, за которыми могут последовать комплексные, тематические и документальные проверки.



Контрольные вопросы по главе 4

1. Определите понятие «финансовый контроль», назовите правовые принципы его осуществления.
2. Соотнесите категории «вид», «форма» и «метод» финансового контроля; представьте классификацию нескольких видов финансового контроля по различным основаниям.
3. Назовите юридические и организационные формы финансового контроля.
4. Дайте понятие аудита и аудиторской деятельности. Перечислите случаи обязательного аудита.

Глава 5

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО И БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1 Понятие бюджета и бюджетного права Российской Федерации

Рассматривая понятие и сущность государственных и муниципальных бюджетов, необходимо обратить внимание на многоаспектность данной категории. Обобщая мнения ученых финансового права и позицию законодателя, можно выделить материальное, экономическое и правовое проявления бюджетов.



.....
*С материальной точки зрения **бюджет** представляет собой основную, самостоятельный фонд денежных средств, централизованный на общие потребности конкретного публично-правового образования.*
.....

Материальная сущность бюджета обусловлена тем, что:

- роль данного финансового фонда по отношению к иным государственным и муниципальным фондам является главенствующей;
- бюджет является собственностью конкретного публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования);
- бюджет объединяет все возможные доходы на территории образования, и именно из него выполняются все потребности, все функции и задачи, стоящие перед данным публичным образованием.



.....

*В экономическом понимании **бюджет** является особой группой денежно-экономических отношений по распределению и перераспределению национального дохода с целью организации финансовой системы государства, распределения и расходования в ней централизованных фондов общего потребления.*

.....

В данном аспекте к признакам бюджета относятся:

- исключительно денежная форма;
- участие государства через свои общественно-территориальные и организационно-властные структуры в распределении и перераспределении национального дохода;
- особая роль бюджетно-денежных отношений в финансовой системе (формирование бюджетного федерализма и фискально-распределительные функции);
- ведущая роль контроля бюджетным рублем над процессом производства и реализации продукции, работ, услуг с целью централизации государственных и муниципальных финансовых ресурсов¹.



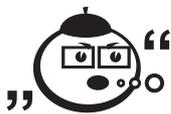
.....

*Как правовая категория, согласно ст. 6 БК РФ, **бюджет** представляет собой правовую форму образования и расходования денежных средств, то есть ведущий финансово-плановый акт государства и муниципального образования.*

.....

Исходя из анализа ст. 11 БК РФ федеральные и региональные бюджеты, а также бюджеты государственных внебюджетных фондов принимаются в форме федерального или регионального закона соответственно; местные бюджеты — в форме юридического акта (решения) органа местного самоуправления.

Все материальные и процессуальные отношения, связанные с бюджетом, подвергнуты строгой нормативно-правовой регламентации, что регулируется бюджетным правом.



.....

Бюджетное право — это основная подотрасль финансового права, включающая в себя финансово-правовые нормы, устанавливающие структуру бюджетной системы РФ, перечень бюджетных доходов и расходов, порядок распределения их между различными видами бюджетов, бюджетные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления, регулирующие формирование и использование государственных внебюджетных

¹Зуев В. М. Бюджетное право Российской Федерации: современные проблемы. Томск: Изд-во НТЛ, 2005. С. 10–11.

фондов, регламентирующие бюджетный процесс, устанавливающие государственный и местный финансовый контроль и ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации¹.

.....

В специальной финансовой литературе выражены различные точки зрения по поводу определения места бюджетного права в системе финансового права и включения тех или иных отношений в предмет бюджетного права.



.....

Советский ученый М. И. Пискотин один из первых отметил, что бюджетное право — это не просто институт, а совокупность институтов, особый раздел (подотрасль права)². Профессор Н. И. Химичева рассматривает бюджетное право как раздел (подотрасль) финансового права, которая регулирует бюджетное устройство, структуру и порядок распределения доходов и расходов бюджетной системы, бюджетную компетенцию и бюджетный процесс³. В. М. Зуев, определяя бюджетное право как институт особенной части финансового права, исключает из предмета его регулирования отношения по аккумуляции и расходованию бюджетных фондов⁴. Некоторые авторы, исследуя бюджетное право как основной раздел финансового права и одновременно как его ведущий институт, специфику его видят в сугубо организационных отношениях⁵.

.....

Согласно ст. 1 БК РФ бюджетными правоотношениями являются отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе:

- формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;
- составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы РФ, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

¹Быля А. Б. Финансовое право: учебник / А. Б. Быля [и др.]. С. 55.

²Пискотин М. И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 50.

³См.: Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева. М.: Юрист, 1999. С. 146.

⁴См.: Зуев В. М. Бюджетное право Российской Федерации : современные проблемы. С. 36.

⁵Это отношения по построению бюджетной системы, определению бюджетной компетенции центральных и местных органов власти, организации бюджетного процесса и установлению порядка организации бюджетного контроля. См.: Финансовое право / под ред. проф. В. М. Мандрица. Ростов на Дону: Феникс, 1999. С. 45–46.

5.2 Бюджетное устройство и бюджетная система Российской Федерации

В действующем бюджетном законодательстве нет четкого отношения к структуре бюджетного устройства. В финансово-правовой науке вопрос о понятии данной категории является дискуссионным.



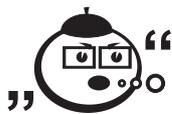
.....

В понимании Е. А. Ровинского, отождествлявшего бюджетное устройство и бюджетную систему, бюджетное устройство — совокупность бюджетов разных видов, которые объединяются в единую бюджетную систему СССР¹. Э. А. Вознесенский видел в бюджетном устройстве построение бюджетной системы, подразделение ее на отдельные виды, взаимоотношения между бюджетами, организацию бюджетного процесса². Профессор Н. И. Химичева акцентирует внимание на принципах построения бюджетной системы, ее структуры и организации взаимодействия входящих в нее бюджетов по линии доходов и расходов³.

В диссертационном исследовании Пешковой Х. В., посвященном данной проблематике, отражен концептуальный подход относительно бюджетного устройства как основанной на федеративном государственном устройстве организации формирования и функционирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, подчиняющейся бюджетно-правовому регулированию, осуществляемому на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ и муниципальных образований в соответствии с разграничением их бюджетных полномочий⁴.

.....

Мы придерживаемся позиции В. М. Зуева.



.....

«Бюджетное устройство есть основанная на государственном устройстве, законодательстве и сложившихся межбюджетных отношениях организация бюджетной системы, включающая структурное построение бюджетов и государственных внебюджетных фондов, закрепление и распределение их доходов и расходов в соответствии с бюджетной классификацией, бюджетными правами государственных и муниципальных образований, а также задачами, функциями и компетенцией органов государственной власти и органов местного самоуправления»⁵.

.....

¹ Финансовое право / под ред. Е. А. Ровинского. М., 1971. С. 93.

² Александров А. М., Вознесенский Э. А. Финансы социализма. М., 1974. С. 171.

³ См.: Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права. Саратов, 1979. С. 18.

⁴ Пешкова Х. В. Бюджетное устройство государства (российская правовая концепция): автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2014. С. 15.

⁵ Зуев В. М. Бюджетное право Российской Федерации : современные проблемы. С. 109.



.....
 Законодатель в качестве элементов бюджетного устройства выделяет:

- бюджетную классификацию РФ (ст. ст. 18–23.1 БК РФ);
 - бюджетную систему РФ (ст. ст. 10–15 БК РФ);
 - принципы бюджетной системы (ст. ст. 28–38.2 БК РФ).
-



.....
На основании ст. 18 БК РФ бюджетная классификация — это группировка доходов бюджетов, расходов бюджетов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы, используемой для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы РФ.

.....

Элементами бюджетной классификации являются классификация доходов бюджетов, классификация расходов бюджетов, классификация источников финансирования дефицитов бюджетов, классификация операций публично-правовых образований.



.....
В соответствии со ст. 6 БК РФ бюджетная система — это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством РФ совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

.....

Бюджетная система федеративных государств как правило является трехуровневой.



.....
 Структура бюджетной системы РФ включает в себя (ст. 10 БК РФ):

- 1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- 2) бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

3) местные бюджеты, которые в свою очередь подразделяются на два уровня:

- бюджеты муниципальных районов, городских округов и бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;
- бюджеты городских и сельских поселений.

.....

При всей ясности определения бюджетной системы и ее структуры БК РФ не дал полного представления обо всех видах бюджетной системы. Так, второй уровень — бюджеты субъектов РФ, скорее, означает наличие консолидированных бюджетов территорий, чем виды региональных бюджетов.

Консолидированные бюджеты в РФ представляют собой своды бюджетов на определенном уровне, за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов и без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами. Консолидированные бюджеты необходимы для бюджетного планирования и отчетности. Они отличаются от обычных (самостоятельных) бюджетов тем, что составляются исполнительными органами власти и для того, чтобы иметь представление, какие доходы или расходы включаются в бюджеты территории. Консолидированные бюджеты представляют собой вспомогательные документы и не являются финансово-плановыми актами.

К **принципам** бюджетной системы относятся:

- *единство бюджетной системы* (бюджетная система строится на *единстве* бюджетного законодательства, форм бюджетной отчетности и документации, бюджетной классификации и бюджетного учета; существует единый порядок установления и исполнения судебных актов);
- *самостоятельность бюджетов* (право и обязанность органов государственной власти и местного самоуправления *самостоятельно* обеспечивать сбалансированность и эффективность исполнения бюджетов, осуществлять бюджетный процесс в соответствии с законодательством РФ, устанавливать налоги и сборы (хотя сборы устанавливаются только на федеральном и местном уровне), определять формы и расходы бюджетных средств);
- *равенство бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований* (существует конкретный порядок требований к определению бюджетных полномочий органов к исполнению бюджетных обязательств, установленный бюджетным законодательством РФ);
- *полнота отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов* (все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах);
- *сбалансированность бюджета* (объем предусмотренных по бюджету расходов должен соответствовать суммарному объему доходов в бюджете и фактическим расходам);

- *эффективность использования бюджетных средств* (достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств и (или) определенного бюджетом объема средств);
- *общее (совокупное) покрытие расходов бюджета* (расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета или источниками финансирования бюджета);
- *прозрачность* (обязательная публикация, открытость для общества информации о бюджетах и обеспечение доступа к этой информации; стабильность бюджетной классификации; утверждение секретных статей только в составе федерального бюджета);
- *достоверность* (надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета);
- *адресность и целевой характер* (доведение бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств до конкретного получателя бюджетных средств с указанием целей их использования);
- *подведомственность расходов бюджетов* (получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся);
- *единство кассы* (зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета).

5.3 Правовое регулирование межбюджетных отношений



.....
 В Бюджетном кодексе РФ (ст. 6) под **межбюджетными отношениями** понимаются взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Признаки межбюджетных отношений:

- имущественный (распределение средств между бюджетами) и организационный (могут складываться по поводу регулирования бюджетных отношений, структурной организации бюджетной системы) характер;
- в данных отношениях задействованы федеральные, региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления, которые осуществляют свои полномочия от лица того или иного уровня публично-правового образования.

Имущественные межбюджетные отношения реализуются в особых формах, которые охватываются общим понятием «*межбюджетные трансферты*», то есть средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации (ст. 6 БК РФ). Указанные средства являются финансовой помощью, предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе. Законодатель предусматривает несколько форм межбюджетных трансфертов — дотации, субсидии, субвенции и иные формы.

Дотации предоставляются без установления направлений и (или) условий их использования, в основном на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности нижестоящих бюджетов (бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований). Единые требования к расчету уровня бюджетной обеспеченности определены в методике, утвержденной Правительством РФ¹ на основании БК РФ.

Субсидии — межбюджетные трансферты, предоставляемые из одного бюджета другим бюджетам (из вышестоящего бюджета нижестоящему) в целях финансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении совместных полномочий или по предметам совместного ведения, в том числе на выравнивание бюджетной обеспеченности. Субсидии имеют строго целевой характер. Посредством субсидий финансируются мероприятия, предусмотренные программами разных уровней, проекты, отрасли народного хозяйства (например, объекты социальной или экономической инфраструктуры). При этом форма собственности на финансируемые (софинансируемые) объекты не меняется.

Субвенции — межбюджетные трансферты, предоставляемые из вышестоящего бюджета нижестоящему в целях финансового обеспечения расходных обязательств, возникших при выполнении переданных (делегированных) полномочий вышестоящими органами власти нижестоящим в установленном порядке. Основанием выделения субвенций являются нормативно-правовые акты Президента РФ и Правительства РФ, а также утвержденные Правительством правила или методики². Гарантией получения субъектами РФ и муниципальными образованиями необходимого объема средств для реализации делегированных им полномочий является законодательное ограничение — недопущение использования при распределении субвенций показателей, характеризующих собственные доходы получателей субвенций.

Бюджетный законодатель, помимо закрепления предоставления денежных средств из вышестоящего бюджета нижестоящему, устанавливает механизм перераспределения доходов высокообеспеченных публично-правовых образований (в основном, муниципальных) путем изъятия части денежных средств из их бюджетов в вышестоящий (региональный) бюджет — так называемый «отрицательный трансферт».

Неимущественные (организационные) отношения складываются по поводу:

- формирования бюджетной системы РФ;

¹О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (вместе с Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации) : постановление Правительства Рос. Федерации от 22.11.2004 г. N 670 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. N 48. Ст. 4797.

²Например: О субвенциях на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты : постановление Правительства Рос. Федерации от 29.04.2006 г. N 258 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. N 19. Ст. 2081.

- разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ; распределения налоговых отчислений;
- разграничения и закрепления бюджетных полномочий Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований;
- контроля за использованием денежных средств, распределенных между бюджетами бюджетной системы РФ;
- регулирования иных бюджетных отношений с учетом интересов публично-правовых образований разных уровней¹.

5.4 Правовые основы бюджетного процесса



.....

*В Бюджетном кодексе (ст. 6) **бюджетный процесс** понимается как 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.*

.....



.....

В широком смысле бюджетный процесс как правовой механизм является составной частью процессуальной бюджетной деятельности, включающей в себя порядок организации в ней правотворчества и правоприменения при разрешении контрольных дел в бюджетной сфере, а также процедуру применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства. Применительно ко всей бюджетной деятельности государства обоснованно говорить о бюджетном процессе как правовой форме реализации материальных полномочий в области аккумуляции, распределения и использования бюджетных фондов².

.....

Большинство ученых-финансистов³ и законодатель определяют бюджетный процесс через совокупность прохождения бюджета как финансового плана всех стадий.

¹ Финансовое право : учебник для бакалавров / под общ. ред. С. В. Запольского. 3-е изд. перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014. С. 225.

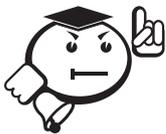
² Например: Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М.: Норма, 2002. С. 70.

³ См.: Кучеров И. И. Бюджетное право России: Курс лекций. М.: АО «ЦентрЮрИнфоР», 2002. С. 160–161; Финансовое право Российской Федерации Финансовое право / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Н. И. Химичева. М.: Норма, 2005. С. 198.; Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М. В. Карасева. М.: Юрист, 2002. С. 226 и др.



.....
 В этой связи бюджетный процесс делится на три стадии:

- 1) бюджетное планирование (начинается с составления проекта бюджета исполнительными органами и завершается его утверждением представительными органами);
 - 2) исполнение бюджета (начинается с 1 января и заканчивается 31 декабря соответствующего года);
 - 3) годовая бюджетная отчетность (начинается с составления отчета об исполнении бюджета исполнительными органами и завершается его утверждением представительными органами).
-



.....
 В 2008 году была проведена реформа бюджетного процесса, основным нововведением которой стало обязательное утверждение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год и плановый период (два года, следующих за очередным финансовым годом) по принципу «скользящей трехлетки», т. е. бюджет утверждается не один раз в три года, а каждый год путем уточнения первого года планового периода бюджета предыдущего года с добавлением второго года планового периода текущего года.

.....

В соответствии с п. 4 ст. 169 БК РФ проект бюджета субъекта РФ и проекты территориальных государственных внебюджетных фондов года составляются и утверждаются также сроком на три года. Местные органы власти вправе составлять и утверждать проект бюджета сроком на один или три года. В случае, если проект местного бюджета утверждается на очередной финансовый год, местная администрация разрабатывает и утверждает среднесрочный финансовый план.

Бюджетный период. В финансово-кредитном словаре под бюджетным периодом понимается срок, в течение которого действует утвержденный бюджет¹. То есть речь идет о финансовом (бюджетном) годе. Этот срок может совпадать с календарным годом, а может быть иным. В этой связи под использованием термина «период» представляется целесообразным выделять процессуальный бюджетный период и материальный бюджетный период. В последнем случае это бюджетный год, то есть период исполнения бюджета и реализации материальных бюджетных прав Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. По времени прохождения бюджетного плана от его зарождения и до завершения работы по нему, по особенностям процедурной деятельности в отношении конкретного бюджета категория «бюджетный период» тождественна понятию «бюджетный процесс».

¹Финансово-кредитный словарь. М.: Финансы и статистика. 1984. Т. 1. С. 170.

В соответствии со ст. 152 БК РФ участниками бюджетного процесса признаются:

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

На основании ст. ст. 156, 161, 162 БК РФ субъектами бюджетного процесса являются кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджета; казенные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия и иные получатели бюджетных средств.

Стадия бюджетного планирования как первая стадия бюджетного процесса состоит из нескольких этапов — составление, рассмотрение и утверждение проектов бюджетов на разных уровнях власти.

Для составления бюджета необходимы следующие документы и материалы:

- бюджетное послание Президента РФ. Не позднее марта месяца, предшествующего очередному финансовому году, данное бюджетное послание направляется Совету Федерации РФ. В нем определяются основные направления бюджетной политики;
- прогноз социально-экономического развития соответствующей территории, разрабатываемый на период не менее трех лет;
- основные направления бюджетной и налоговой политики (с 1 января 2009 года осуществляется планирование бюджетных ассигнований, действующих и принимаемых бюджетных обязательств);
- сводный финансовый баланс территории — это документ, характеризующий объем и использование валового национального располагаемого дохода и секторов экономики;
- государственные (муниципальные) программы, сроки реализации которых определяются органами исполнительной власти соответствующего уровня;

- федеральная адресная инвестиционная программа (составляется на федеральном уровне в соответствии с порядком, утвержденным Правительством РФ; в ней предусмотрены бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства за счет федерального бюджета);
- ведомственные целевые программы.

В законе (решении) о бюджете должны содержаться следующие основные характеристики (ст. 184.1 БК РФ): общий объем доходов и расходов; дефицит или профицит; а также иные показатели (нормативы распределения доходов между нижестоящими бюджетами). Кроме того, законом (решением) о бюджете утверждается:

- перечень главных администраторов доходов и администраторов источников финансирования его дефицита;
- распределение бюджетных ассигнований в соответствии с бюджетной классификацией;
- ведомственная структура расходов;
- общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств;
- объем межбюджетных трансфертов для других или из других бюджетов;
- общий объем условно-утвержденных расходов;
- источники финансирования дефицита бюджета;
- предельный объем государственного или муниципального долга.



Пример

Составление федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется исполнительными органами государственной власти в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 29.12.2007 г. N 1010 «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период»¹.

Составленный проект бюджета направляется органу законодательной (представительной) власти (на федеральном уровне Правительство РФ вносит проект федерального бюджета в Государственную Думу не позднее 1 октября текущего года). Законодательные (представительные) органы рассматривают проект бюджета *в трех чтениях* (общий срок рассмотрения и утверждения предусмотрен в течение 60 дней).

Предметом рассмотрения *первого чтения* (ст. 189 БК РФ) выступает его концепция, прогноз социально-экономического развития РФ, в том числе объем валово-

¹Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. N 4. Ст. 263.

вого внутреннего продукта и уровень инфляции, положенные в основу формирования основных характеристик федерального бюджета, и основные направления бюджетной и налоговой политики.

К основным характеристикам федерального бюджета относятся: прогнозируемый объем доходов с выделением прогнозируемого объема дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета; общий объем расходов; условно утвержденные расходы; верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга; величина Резервного фонда Российской Федерации; дефицит (профицит) федерального бюджета.

При утверждении проекта в первом чтении Государственная Дума РФ не вправе увеличивать общий объем доходов бюджета и его дефицит без согласия Правительства РФ (ст. 201 БК РФ).

При отклонении проекта в первом чтении возможны три варианта:

- 1) проект передается в согласительную комиссию, которая в течение 10 дней разрабатывает согласованный вариант;
- 2) проект возвращается в Правительство РФ на доработку (20 дней) и в течение 10 дней повторно рассматривается в первом чтении;
- 3) ставится вопрос о доверии Правительству РФ.

Предметом рассмотрения *второго чтения* являются приложения к проекту закона (решения) о бюджете, устанавливающие перечень главных администраторов доходов и источников финансирования дефицита; распределение между субъектами РФ межбюджетных трансфертов; программы предоставления кредитов, займов, гарантий; основные показатели государственного оборонного заказа и др. (см. ст. 205 БК РФ). В случае отклонения проекта бюджета во втором чтении законодатель предусматривает такие же последствия, что и при отклонении проекта в первом чтении.

Предметом рассмотрения *третьего чтения* является утверждение приложения, содержащего ведомственную структуру расходов. За законопроект голосуют в целом. При отклонении он направляется в согласительную комиссию. При утверждении законопроект в течение 5 дней направляется в Совет Федерации Федерального Собрания РФ, рассматривающий его в одном чтении в течение 14 дней.

На предмет одобрения закон о бюджете голосуется в целом, одобренный закон в течение 5 дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. При отклонении проекта Советом Федерации РФ или Президентом РФ он передается в согласительную комиссию. Согласованный вариант Государственная Дума РФ рассматривает в одном чтении. При несогласии Государственной Думы с отклонением проекта Советом Федерации РФ закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовали не менее 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы.

Исполнение бюджета возложено на финансовый орган. На федеральном уровне — Министерство финансов РФ.

Исполнение организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана. Бюджет исполняется на основе принципа *единства кассы и подведомственности расходов*. Кассовое обслуживание исполнения бюджетов осуществля-

ется Федеральным Казначейством РФ, которое открывает в Центральном Банке РФ единый счет бюджета.

Сводная бюджетная роспись составляется на основе закона (решения) о бюджете. Данный документ может изменяться в процессе исполнения бюджета по решению руководителя финансового органа без внесения изменений в закон (решение) о бюджете в указанных в Бюджетном кодексе РФ случаях. До начала финансового года показатели сводной бюджетной росписи доводятся до главных распорядителей средств бюджета.

Кассовый план — это прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из него в текущем году.

Исполнение бюджета *по доходам* предусматривает (ст. 218 БК РФ):

- зачисление на единый счет бюджета доходов от налоговых и иных платежей;
- возврат излишне уплаченных или взысканных налогов или иных платежей, а также процентов за несвоевременный возврат;
- зачет излишне уплаченных или взысканных сумм;
- уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы.

Исполнение бюджета *по расходам* включает (ст. 219 БК РФ):

- принятие бюджетных обязательств (получатели бюджетных средств принимают бюджетные обязательства в пределах доведенных до них *лимитов бюджетных обязательств*, т. е. объема денежных средств, которые они могут расходовать ежеквартально; бюджетные обязательства принимаются путем заключения государственных или муниципальных контрактов, иных договоров с юридическими и физическими лицами);
- подтверждение денежных обязательств (путем составления платежных или иных документов, санкционирующих их оплату);
- санкционирование оплаты денежных обязательств (осуществляется в форме совершения разрешительной надписи (акцепта) после проверки наличия документов, предусмотренных порядком санкционирования оплаты денежных обязательств, установленным финансовым органом);
- подтверждение исполнения денежных обязательств (осуществляется на основании платежных документов, подтверждающих списание средств с единого счета бюджета в пользу физических или юридических лиц).

Операции по исполнению бюджета завершаются 31 декабря. Это означает, что 31 декабря прекращают свое действие бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего финансового года (ст. 242 БК РФ).

Стадия годовой бюджетной отчетности является завершающей стадией бюджетного процесса, целью осуществления которой выступает сопоставление результатов исполнения бюджетов с показателями, заложенными в бюджет в ходе составления и утверждения бюджетов.

В бюджетном праве существуют понятия «текущей» и «годовой» (итоговой) отчетности. Текущая отчетность на федеральном уровне представляется за первый квартал, полугодие и 9 месяцев в Министерство финансов РФ Федеральным каз-

начейством РФ. После составления годового отчета об исполнении бюджета Министерство финансов РФ предоставляет текущую отчетность в Правительство РФ для одобрения. Высший исполнительный орган РФ направляет ее в Государственную Думу РФ, Совет Федерации РФ для утверждения и в Счетную Палату РФ для осуществления внешнего контроля.

Бюджетная отчетность включает (ст. 264.1 БК): отчет об исполнении бюджета; баланс исполнения бюджета; отчет о финансовых результатах деятельности; отчет о движении денежных средств; пояснительную записку.

Годовой отчет об исполнении бюджета подлежит обязательному рассмотрению и утверждению законодательными (представительными) органами власти. До этого годовой отчет подлежит внешней проверке контрольными органами (Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ, местных контрольных органов).

Главные администраторы доходов и источников финансирования дефицита не позднее 1 апреля текущего года представляют годовую отчетность в контрольные органы для внешней проверки, которые до 1 июня готовят заключения по её результатам в отношении каждого администратора. На федеральном уровне не позднее 1 июня Правительство РФ представляет в Счетную палату РФ годовой отчет об исполнении федерального бюджета для подготовки заключения по нему и представления заключения в Государственную Думу РФ и Правительство РФ в срок, не позднее 1 сентября.

Не позднее 1 августа годовой отчет представляется Правительством РФ в Государственную Думу РФ. Государственная Дума рассматривает и утверждает годовой отчет одновременно с проектом федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Итогом рассмотрения является принятие федерального закона об отчете об исполнении федерального бюджета в срок не позднее 1 октября.



Контрольные вопросы по главе 5

1. Раскройте экономическое, материальное и юридическое содержание бюджета; покажите место бюджетного права в системе финансового права.
2. Охарактеризуйте категории «бюджетное устройство» и «бюджетная система»; назовите принципы бюджетной системы.
3. Дайте определение понятиям «межбюджетные отношения», «межбюджетные трансферты»; назовите виды (формы) межбюджетных трансфертов.
4. Соотнесите дефиниции «бюджетный процесс», «стадии бюджетного процесса», «бюджетный период», «плановый период».
5. Расскажите о порядке рассмотрения, утверждения, исполнения бюджетов и о порядке осуществления бюджетной отчетности.

Глава 6

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ДОХОДОВ

6.1 Понятие и виды государственных (муниципальных) доходов

Выполнение задач и функций государства и муниципальных образований требует обеспечения их финансовыми ресурсами. Поэтому в их собственность и распоряжение направляется часть национального дохода страны или различных денежных поступлений и иных платежей. Распоряжаются ими соответствующие государственные или муниципальные органы власти.

По *материальному содержанию* структура государственных и муниципальных доходов — это совокупность отдельных видов денежных платежей и иных поступлений, объединенных в определенную систему.



.....
Государственные (муниципальные) доходы — это часть национального дохода страны, обращаемая в процессе его распределения и перераспределения через различные виды денежных поступлений в собственность государства (муниципальных образований) с целью создания финансовой базы, необходимой для реализации целей и задач, стоящих перед государством¹ (муниципальными образованиями).
.....

Государственные и муниципальные доходы зачисляются в различные виды финансовых фондов, т. е. в бюджеты и во внебюджетные фонды. Часть доходов оста-

¹См.: Финансовое право: учебник / под ред. Н. И. Химичевой. М., 1998. С. 298.

ется в распоряжении государственных и муниципальных предприятий и учреждений (децентрализованные финансы).



.....
*Центральное место в рамках института государственных и муниципальных доходов занимают **доходы бюджета** – поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с бюджетным законодательством РФ источниками финансирования дефицита бюджета.*
.....

Действующая в России система доходов основана на принципе единства, то есть в законодательстве РФ определяются виды доходов и порядок их распределения между публично-территориальными образованиями. При наличии соответствующих источников в России повсеместно используются одни и те же виды денежных поступлений, на федеральном уровне предусмотрено их распределение, которое продолжается в региональном законодательстве и муниципальных нормативно-правовых актах.

Государственные и муниципальные доходы можно классифицировать по различным основаниям.

1. По территориальному уровню доходы подразделяются:
 - на федеральные;
 - региональные;
 - муниципальные.
2. По социально-экономическому признаку выделяют следующие виды доходов:
 - доходы от государственного или муниципального хозяйства (в результате производственной деятельности предприятий, оказание платных услуг учреждениями от использования имущества, природных ресурсов, продажи объектов государственной и муниципальной собственности);
 - доходы от предприятий и учреждений негосударственных форм собственности (налоги, сборы и иные платежи);
 - поступления от личных доходов граждан (налоги, сборы и иные платежи).
3. По методам формирования доходы дифференцируются:
 - на обязательные;
 - добровольные.
4. В зависимости от направления использования можно выделить следующие виды доходов:
 - общие, то есть доходы, используемые на общие цели и не увязанные с определенными расходами (налоговые доходы и некоторые виды неналоговых доходов, например от использования государственного имущества);

- целевые, то есть доходы, привязанные к конкретным расходам (субвенции, субсидии, дотации, пожертвования, средства самообложения граждан и др.).
5. С учетом отношений собственности можно выделить:
- собственные доходы, то есть полученные государством (муниципальными образованиями) от приносящей доход деятельности, от продажи имущества, составляющего казну публичного правового образования; среди них могут быть поступления добровольного характера, например от лотерей, пожертвования.
 - финансовые ресурсы, которые используются временно и подлежат возврату, то есть заемные средства, например полученные от распространения облигаций государственных и муниципальных займов;
 - доходы, изъятие которых обеспечивается мерами государственного принуждения (посредством применения штрафных санкций, конфискационных мер, осуществления реализации имущества и др.).
6. В зависимости от юридической формы законодатель делит денежные поступления:
- на налоговые (в соответствии со ст. 41 БК РФ к ним относятся доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним);
 - неналоговые;
 - безвозмездные поступления (на основании ст. 41 БК РФ к ним относятся дотации из других бюджетов бюджетной системы РФ; субсидии из других бюджетов бюджетной системы РФ (межбюджетные субсидии); субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов РФ; иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы РФ; безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования).

6.2 Неналоговые доходы в системе государственных и муниципальных доходов

Неналоговые доходы отличаются от налоговых особенностями форм платежей и методов привлечения в распоряжение государства и муниципальных образований, содержанием прав и обязанностей плательщиков, с одной стороны, и органов государственной власти и местного самоуправления — с другой.



.....
**Неналоговые доходы государства и муниципальных образова-
ний** — это поступающие в их распоряжение доходы от использо-
вания государственного и муниципального имущества и деятель-
ности органов государственной власти и местного самоуправле-
ния, платежи эквивалентного и штрафного характера, а также
средства, привлеченные на добровольных началах.
.....

Таким образом, неналоговые доходы могут формироваться не только посред-
ством уплаты *обязательных* платежей, но и посредством внесения *добровольных*
платежей. В частности, на добровольных началах проводятся государственные
и муниципальные лотереи, служащие источником доходов государства и муни-
ципальных образований, возможно добровольное привлечение средств в государ-
ственные внебюджетные фонды (например, для Пенсионного фонда РФ возможно
привлечение денежных средств в рамках софинансирования добровольных пенси-
онных накоплений граждан), не исключены поступления в порядке благотвори-
тельной деятельности и др.

К неналоговым доходам бюджетов бюджетной системы Российской Федерации
относятся (п. 3 ст. 41 БК РФ):

- 1) *доходы от использования имущества, находящегося в государственной
или муниципальной собственности*, за исключением имущества бюджет-
ных и автономных учреждений, а также имущества государственных и му-
ниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных. Ст. 42 БК РФ
в состав таких доходов включает:
 - доходы, получаемые в виде арендной либо иной платы;
 - средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств
на счетах в Центральном банке РФ и в кредитных организациях;
 - средства, получаемые от передачи имущества в залог или доверитель-
ное управление;
 - плату за пользование бюджетными кредитами;
 - доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складоч-
ных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивиден-
дов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, субъектам
РФ или муниципальным образованиям;
 - часть прибыли государственных и муниципальных унитарных пред-
приятий, остающуюся после уплаты налогов и иных обязательных
платежей;
 - другие предусмотренные законодательством РФ доходы;
- 2) *доходы от продажи имущества* (кроме акций и иных форм участия в капи-
тале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных кам-
ней), *находящегося в государственной или муниципальной собственности*,
за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а так-
же имущества государственных и муниципальных унитарных предприя-
тий, в том числе казенных;

- 3) *доходы от платных услуг, оказываемых казёнными учреждениями;*
- 4) *средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия¹;*
- 5) *средства самообложения граждан* — разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения²;
- 6) *иные неналоговые доходы* (например, доходы от уплаты таможенных пошлин и сборов, лицензионных сборов, консульских сборов, неналоговых платежей за пользование природными ресурсами, от осуществления внешнеэкономической деятельности и др.³).

Доходами внебюджетных фондов являются:

- средства, полученные в результате уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное, обязательное медицинское страхование;
- средства, полученные в результате уплаты недоимок, пеней и штрафов по взносам во внебюджетные фонды Российской Федерации⁴;
- доходы, полученные от размещения средств внебюджетных фондов Российской Федерации;
- средства, полученные от уплаты штрафов, применения санкций и уплаты иных сумм, поступающих в результате возмещения ущерба.

Дополнительными доходами Пенсионного фонда РФ выступают средства, полученные от уплаты:

- дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии работника и работодателя в пользу работника⁵;
- взносов по дополнительному тарифу для работодателей-организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации⁶.

¹Примеч.: более подробно данный вид неналоговых доходов раскрыт в ст. 46 БК РФ.

²См.: ст. 56 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 06.10.2003 г. N 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. N 40. Ст. 3822.

³Ст. ст. 51, 57, 62 БК РФ

⁴См.: О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования : федер. закон Рос. Федерации от 24.07.2009 г. N 212-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. N 30. Ст. 3738.

⁵См.: О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений : федер. закон Рос. Федерации от 30.04.2008 г. N 56-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. N 18. Ст. 1943.

⁶См.: О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации : федер. закон Рос. Федерации от 27.11.2001 г. N 155-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. N 49. Ст. 4561.

Фонд Социального страхования РФ дополнительно формируется за счет страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний¹.

Особой разновидностью неналоговых доходов федерального бюджета являются денежные средства, поступающие от уплаты *таможенных пошлин и сборов*. В соответствии со ст. 70 Таможенного кодекса Таможенного союза² к таможенным платежам относятся:

- ввозная таможенная пошлина;
- вывозная таможенная пошлина;
- налог на добавленную стоимость, взимаемый при ввозе товаров на таможенную территорию Таможенного союза;
- акцизы, взимаемые при ввозе товаров на таможенную территорию Таможенного союза;
- таможенные сборы.



.....
***Таможенные сборы** — обязательные платежи, взимаемые таможенными органами за совершение ими действий, связанных с выпуском товаров, таможенным сопровождением товаров, а также за совершение иных действий, установленных ТК ТС или законодательством государств-членов Таможенного союза (ст. 72 ТК ТС).*
.....

Применение налога на добавленную стоимость и акцизов в отношении товаров, ввозимых на таможенную территорию РФ и вывозимых с этой территории, производится на основании ТК ТС и положений НК РФ.

Таможенная пошлина выделяется своим значением и суммами поступлений в бюджет. Взимание ее регулируется ТК ТС, а также Законом РФ «О таможенном тарифе»³.



.....
***Так, на основании ст. 5 указанного Закона таможенная пошлина** — это обязательный платеж в федеральный бюджет, взимаемый таможенными органами в связи с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза и в иных случаях, определенных в соответствии с международными договорами государств-членов Таможенного союза и (или) законодательством Российской Федерации.*
.....

¹См.: Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний : федер. закон Рос. Федерации от 24.07.1998 г. N 125-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. N 31. Ст. 3803.

²Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 г. N 17) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. N 50. Ст. 6615.

³О таможенном тарифе : закон Рос. Федерации от 21.05.1993 г. N 5003-1 // Рос. газ. 1993. N 107.

Плательщиком таможенной пошлины является *декларант*, т. е. лицо (предприятия, учреждения и организации, а также физические лица), заявляющее от собственного имени перемещаемые через границу товары и транспортные средства.

Объектом взимания таможенной пошлины могут быть таможенная стоимость товаров или количественные показатели перемещаемых через таможенную границу товаров либо сочетание того и другого. Таможенная стоимость заявляется (декларируется) декларантом таможенному органу РФ при перемещении товара. Таможенный орган РФ, производящий оформление товара, контролирует правильность определения таможенной стоимости.

Ставки таможенной пошлины разделяются на (ст. 71 ТК ТС):

- адвалорные, то есть установленные в процентах к таможенной стоимости облагаемых товаров;
- специфические, которые устанавливаются в зависимости от физических характеристик в натуральном выражении (количества, массы, объема или иных характеристик);
- комбинированные (смешанные), т. е. сочетающие в себе адвалорные и специфические.

Ставки таможенных пошлин являются едиными и не могут быть изменены в зависимости от лиц, перемещающих товары через таможенную границу РФ, видов сделок и других факторов, за исключением случаев, предусмотренных Законом. Однако ставки таможенной пошлины в значительной мере дифференцируются по своим размерам исходя из задач таможенной и экономической политики России. Среди них различают ставки ввозных и вывозных пошлин.

Ввозные пошлины используются для защиты внутреннего рынка от иностранных конкурентов и решения иных экономических и торгово-политических задач (например, в целях поддержания режима наибольшего благоприятствования в отношении тех или иных стран).

Ставки *вывозных* таможенных пошлин являются мерами оперативного регулирования внешнеэкономической деятельности на российской территории. Вывозным таможенным пошлинам принадлежит важная фискальная роль.

Конкретные размеры ставок таможенных пошлин и сборов устанавливаются Правительством РФ¹.



.....
Таможенный тариф — это свод ставок таможенных пошлин, применяемых к товарам, перемещаемым через таможенную границу Таможенного союза.

Согласно ст. 74 ТК ТС под льготами по уплате таможенных платежей понимаются:

¹См., например: Об утверждении ставок ввозных таможенных пошлин : постановление Правительства Рос. Федерации от 06.05.1995 г. N 454 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. N 20. Ст. 1806.

- тарифные преференции (предоставляются в соответствии с законодательством и (или) международными договорами государств-членов Таможенного союза);
- тарифные льготы (льготы по уплате таможенных пошлин);
- льготы по уплате налогов и таможенных сборов (определяются законодательством государств-членов Таможенного союза).

6.3 Правовое регулирование государственного (муниципального) кредита

Государственный (муниципальный) кредит является одним из дополнительных инструментов решения финансовых проблем публично-правовых образований.

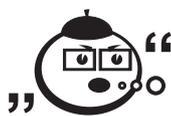
В настоящее время легальное определение понятия «государственный кредит» отсутствует. В Бюджетном кодексе РФ можно встретить положения относительно отношений по осуществлению «государственных заимствований», о «долговых обязательствах».



.....
*Так, под **государственными заимствованиями** понимаются займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитных организаций, иностранных государств, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц (ст. 103 БК РФ).*
.....

Отдельные вопросы, касающиеся, например, конкретного порядка заключения договоров государственного займа, регулируются гражданско-правовыми нормами¹.

В современных научных трудах «публичный кредит» рецепируется с экономической и правовой точек зрения.



.....
***Кредит (государственный и муниципальный)** в экономическом аспекте представляет собой совокупность экономических отношений, складывающихся между государством, с одной стороны, и физическими лицами, юридическими лицами, иностранными государствами и международными финансовыми организациями — с другой, по поводу движения денежных средств на условиях срочности, возвратности, платности и формирования на этой основе дополнительных финансовых ресурсов².*
.....

¹См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. N 14-ФЗ (ст. 817 ГК РФ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. N 5. Ст. 410.

²Финансы: учебник / под ред. В. В. Ковалева. М.: Проспект, 2004. С. 200–201.



.....

Экономическая сущность государственного и муниципального кредита заключается в том, что временно свободные денежные средства юридических, физических лиц или публично-правовых образований аккумулируются на условиях возвратности и возмездности и используются государством (муниципальным образованием) как ссудный капитал.

.....



.....

С правовой точки зрения государственный (муниципальный) кредит — это урегулированные правовыми нормами отношения с участием государства или муниципальных образований по аккумуляции временно свободных денежных средств на принципах добровольности, срочности, возмездности, возвратности, платности в целях решения задач и функций государства и муниципальных образований.

.....

Особенность финансово-экономических отношений, которые возникают в процессе государственного и муниципального кредита, заключается в их субъектном составе. Обязательным субъектом этих правоотношений является государство или муниципальное образование. Необходимо отметить, что государство (муниципальное образование) может выступать в качестве *должника* (когда невозможно покрыть возникшие финансовые потребности только за счет налоговых или неналоговых доходов) или в качестве *кредитора* (когда в силу экономических или политических причин одно государство (муниципалитет) предоставляет заем другому государству (муниципалитету) или международной финансовой организации в любой форме).

Традиционная *роль* государственного кредита всегда заключалась в обеспечении своевременного финансирования расходов государства при наличии дефицита государственного бюджета. Муниципальный кредит используется также и в целях финансирования местных инвестиционных программ.



.....

Между государственным (муниципальным) и банковским кредитами имеются существенные различия.

.....

Во-первых, основная особенность государственного (муниципального) кредита заключается в непроизводительном использовании капитала. Средства, привлекаемые при таком кредите, обычно не участвуют в кругообороте производительного капитала, в производстве материальных ценностей, а идут на покрытие бюджетного дефицита. Средствами для погашения процентов за пользование государственным (муниципальным) кредитом служат либо налоги, либо новые займы.

Характерной чертой банковского кредита является производительное использование ссудного фонда. Это позволяет не только погашать кредит, но и выплачи-

вать вознаграждение за пользование ссудой за счет увеличения в процессе производства прибавочной стоимости.

Во-вторых, в отношениях банковского кредита участвуют две стороны: банк — в роли кредитора, юридические и физические лица — в роли заемщиков.

При государственном (муниципальном) кредите заемщиком или кредитором всегда является публичное образование.

В-третьих, отношения банковского кредита имеют своим следствием заключение между сторонами договора банковского кредита, регламентированного нормами гражданского права; результатом публичных операций выступает внутренний государственный долг, являющийся объектом финансовых правоотношений.

В-четвертых, в отношениях по государственному кредиту всегда имеется верховенство государства, несмотря на то, что государство может выступать в качестве заемщика. При банковском кредите, наоборот, кредитор (банк) обладает всей полнотой прав по применению мер принуждения, предоставляемых ему законом в случае неисправности должника.

В-пятых, учитывая особую роль государства, оно заключает долгосрочные займы без обеспечения их каким-либо залогом, тогда как при заключении договора долгосрочного банковского кредита необходимо предоставление залога.

В-шестых, договор банковского кредита заключается, как и любой гражданско-правовой договор, на условиях равенства сторон. Применение принципа диспозитивности в регулировании отношений по банковскому кредитованию абсолютно несовместимо с элементом принуждения при заключении кредитной сделки. При государственном же кредите свобода заключается во вступлении или невступлении в эти отношения, а договор всегда произведен от нормативного правового акта.

6.4 Государственный (муниципальный) долг: понятие, виды, правовые формы и методы управления

Существование государственного (муниципального) кредита напрямую связано с такой финансово-правовой категорией, как государственный (муниципальный) долг. Образование публичного долга является своеобразным экономико-правовым следствием государственно-кредитных отношений, а точнее — следствием функционирования государственного кредита и одним из юридических выражений последнего. Таким образом, государственный (муниципальный) кредит и государственный (муниципальный) долг соотносятся как причина и следствие.



.....
С позиции ученых-финансистов государственный долг представляет собой задолженность государственных органов как результат формирования дополнительных ресурсов государства, направленных на разрешение противоречий между экономическими и социальными потребностями общества, на основе займа денежных

средств у частных лиц, институтов негосударственного сектора и иностранных государств¹.

С материальной точки зрения государственный долг рассматривается в качестве общей суммы задолженности государства по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам².



.....

.....

В соответствии со ст. 6 БК РФ государственный или муниципальный долг — это обязательства, возникающие из государственного или муниципального заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, установленными БК РФ, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

.....

На основании ст. 102 БК РФ долговые обязательства Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования полностью и без условий обеспечиваются всем находящимся в собственности Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования имуществом, составляющим соответствующую казну, и исполняются за счет средств соответствующего бюджета.

Говоря о видах государственного (муниципального) долга, целесообразно представить классификацию по различным основаниям.

1. В зависимости от субъектов долговых обязательств публичный долг дифференцируется (ст. 6 БК РФ):

- на внутренний долг, то есть обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации, а также обязательства субъектов РФ и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);
- внешний долг, то есть обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов РФ и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

2. По срокам публичный долг можно разделить:

- на краткосрочный (до 1 года);
- среднесрочный (от 1 до 5 лет);
- долгосрочный (от 5 до 30 лет — государственный, от 5–10 лет — муниципальный).

¹См.: Головачев Д. Л. Государственный долг. Теория, российская и мировая практика. М., 1998. С. 33.

²Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева. М.: Юрист, 2000. С. 450.

3. В зависимости от наступления срока погашения можно выделить:

- текущий публичный долг, представляющий собой сумму расходов государства по всем долговым обязательствам, срок погашения которых уже наступил;
- капитальный публичный долг, представляющий собой общую сумму задолженности государства по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам.

К государственному долгу Российской Федерации относятся долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами РФ, субъектами РФ, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникшие в результате государственных заимствований Российской Федерации, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным РФ, и долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов РФ об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие настоящего БК РФ (ст. 97 БК РФ).

В соответствии со ст. 98 БК РФ долговые обязательства публично-территориальных образований могут существовать в виде обязательств:

- по кредитам, привлеченным от имени публично-территориальных образований как заемщика от кредитных организаций (иностранных государств, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц — только для РФ и её субъектов);
- государственным и муниципальным ценным бумагам, выпущенным от имени публично-территориальных образований;
- бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет публично-территориальных образований из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- государственным и муниципальным гарантиям публично-территориальных образований;
- иным долговым обязательствам, ранее отнесенным в соответствии с российским законодательством на государственный долг Российской Федерации (только для РФ).

Исходя из анализа бюджетного законодательства можно сделать вывод, что к правовым *формам* публичного долга относятся нормативно-правовые акты, договоры (в том числе и международные), государственные (муниципальные) ценные бумаги, государственные (муниципальные) гарантии и др.

В мировой практике используются следующие *методы управления* государственным (муниципальным) долгом:

- рефинансирование — выпуск новых займов для погашения старой задолженности;
- конверсия — изменение размера доходности займа (увеличение или уменьшение процентной ставки дохода, выплачиваемого кредитором);

- консолидация — увеличение (продление) срока действия ранее выпущенных займов;
- унификация — объединение нескольких займов в один;
- отсрочка погашения займа — проводится часто в одностороннем порядке (в настоящее время запрещена бюджетным законодательством);
- аннулирование долга — отказ от долговых обязательств;
- реструктуризация долга — погашение долговых обязательств с одновременным осуществлением займов (принятием на себя других долговых обязательств) в объемах погашаемых долговых обязательств с установлением иных условий обслуживания и иных сроков погашения.

БК РФ предусматривает и определяет именно последний метод управления публичным долгом. Так, в силу ст. 105 БК РФ под *реструктуризацией долга* понимается основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств. Реструктуризация долга может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга. Сумма расходов на обслуживание реструктурируемого долга не включается в объем расходов на обслуживание долгового обязательства в текущем финансовом году.

6.5 Финансово-правовое регулирование страхования в России

Страхование как система защиты имущественных интересов граждан, организаций и государства является необходимым элементом социально-экономической системы общества. В соответствии с этим страховое дело и порядок его организации является одним из особых направлений экономико-правовой деятельности любого государства, связанной с установлением основных начал перераспределения риска вероятностных потерь юридических и физических лиц.

Категория «страхование» может быть рассмотрена под углом различных точек зрения.



.....
*В экономическом аспекте **страхование** представляет собой систему экономических отношений по поводу образования централизованных и децентрализованных резервов денежных и материальных средств, необходимых для покрытия непредвиденных нужд общества и его членов¹.*

¹См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. проф. С. В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М., 2011. С. 537.

*С материальной позиции в процессе **страхования** образуются денежные (материальные) фонды специализированных учреждений-страховщиков, используемые для возмещения ущерба, причиненного стихийными бедствиями, несчастными случаями, а также в связи с наступлением определенных событий.*

*С правовой точки зрения **страхование** — это отношения по защите интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов РФ 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.*

.....

К признакам страхования следует отнести:

- вероятностный характер отношений. При страховании нельзя заранее предусмотреть ни время наступления страхового случая (определенного события, с которым связано возмещение потерь страхователю), ни размер причиненных убытков;
- возвратность средств. Страховые платежи после объединения их в страховой фонд подлежат (за вычетом расходов за услуги страховой компании) выплате самим же страхователям. Размер выплат конкретному страхователю при данной форме страхования (в отличие от социального) может зависеть не только от величины потерь, но и от условий конкретного страхового договора, например от размера страховых платежей, срока договора и т. д.;
- строго очерченный (замкнутый) характер перераспределительных отношений. Сумма ущерба, подлежащая возмещению при наступлении страхового случая, распределяется между всеми участниками этих отношений. Субъекты страхования — юридические и физические лица — аккумулируют в специализированном предприятии (страховой компании) денежные фонды, за счет которых и осуществляется защита имущественных и личных интересов этих лиц. При этом риск раскладывается на всех страхователей, что особенно важно и максимально эффективно при нестабильных экономических условиях хозяйствования. Таким образом, перераспределительные отношения при страховании основываются на том, что общее количество страхователей, участвующих своими взносами в формировании страхового фонда, как правило, превышает число страхователей, получающих право на возмещение потерь, связанных с наступлением страхового случая (что в конечном итоге и делает возможным перераспределение);

¹См.: Об организации страхового дела в Российской Федерации (ст. 2): закон Рос. Федерации от 27.11.1992 г. N 4015-1 // Рос. газ. 1993. N 6.

- целевое использование создаваемого фонда. Расходование страховых ресурсов осуществляется исключительно в строго определенных случаях, обусловленных условиями договора страхования. Порядок заключения и условия договора страхования регулируются нормами гражданского права.

Функциями страхования как одного из самостоятельных звеньев финансовой системы являются:

- *предупредительная* — проводится широкая система профилактических мероприятий, направленных на предупреждение наступления возможных рисков и убытков страхователей;
- *восстановительная (защитная)* — при наступлении страхового случая и выплаты определенной, обусловленной договором денежной суммы происходит полное или частичное погашение потерь, понесенных юридическими или физическими лицами;
- *сберегательная (накопительная)* — происходит аккумулирование обусловленных договором страховых сумм в их денежном выражении в соответствующие страховые фонды и их сбережение до наступления неблагоприятного события;
- *контрольно-надзорная* — страховые платежи аккумулируются в страховой фонд на строго определенные цели, используются в строго определенных случаях и строго определенным кругом субъектов;
- *инвестиционная* — ориентирована на получение дополнительного дохода путем размещения средств страховых резервов.



Выводы

Наличие специфических черт и функций, присущих страхованию, свидетельствуют о том, что страхование является особым правовым институтом. Сложный характер взаимоотношений при страховании, участие в этих отношениях государственных органов предопределили изменения в этой области, регулируемой несколькими отраслями права, в частности гражданским, административным, финансовым правом, правом социального обеспечения и трудовым правом. Так, например, гражданское право регламентирует договорные отношения в данной сфере (гл. 48 ГК РФ), финансовое право — отношения, основанные на государственно-властных велениях. Нормы финансового права определяют систему и организацию страхования, его виды, порядок обязательного страхования, лицензирование страховой деятельности и аттестацию субъектов страхового дела, обеспечение финансовой устойчивости организаций-страховщиков, порядок формирования и правила размещения средств страховых резервов, классификацию видов страхования, а также осуществление государственного надзора за страховой деятельностью.



.....
Необходимо отметить, что с 1 сентября 2013 г. полномочия по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков, в том числе в области страхового дела, осуществляются Центральным Банком Российской Федерации¹.
.....

Страховой надзор включает: лицензирование страховой деятельности; ведение единого государственного реестра субъектов страхового дела; выдачу разрешений на открытие филиалов и представительств страховых организаций с иностранным участием и на увеличение уставного капитала страховых организаций за счет средств иностранных инвесторов; принятие решения об ограничении или приостановлении полномочий исполнительного органа страховой организации; принятие решения о назначении временной администрации; контроль за соблюдением российского законодательства в области страхового дела.

Роль и значение страхования многогранны. Страхование предоставляет гарантии восстановления нарушенных имущественных интересов в случае непредвиденных природных, техногенных и иных явлений, оказывает позитивное влияние на укрепление финансов государства. Оно не только освобождает бюджет от расходов на возмещение убытков при наступлении страховых случаев, но и является одним из наиболее стабильных источников долгосрочных инвестиций. Это определяет стратегическую позицию страхования в странах с развитой рыночной экономикой.

Страхование играет важную роль в обеспечении постоянного функционирования хозяйствующих субъектов и нормальной работы граждан-предпринимателей. Оно способствует также выравниванию потерь в личных доходах граждан и семейном бюджете, связанных с наступлением чрезвычайных событий и иных страховых случаев.

Учитывая и то, что при страховании часть временно свободных денежных средств юридических лиц и граждан изымается из наличного денежного обращения, страхование имеет определенное значение и для регулирования денежного оборота и укрепления валюты России. Однако основная роль страхования заключается в формировании страхового фонда для покрытия непредвиденных расходов.

6.6 Формы, виды и отрасли страхования

Ст. 3 Закона «Об организации страхового дела в Российской Федерации» определяет две *формы* страхования: добровольное и обязательное.

Добровольное страхование обусловлено рыночными отношениями, осуществляется в силу договора и правил страхования, принимаемых и утверждаемых страховщиком в соответствии с вышеуказанным Законом и Гражданским кодексом РФ.

¹См.: Об организации страхового дела в Российской Федерации (п. 3 ст. 30); Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 25.07.2013 г. N 645 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. N 30 (часть II). Ст. 4086.

В рамках финансового права рассматриваются отношения по осуществлению *обязательного* страхования ввиду непосредственного государственного участия в регулировании и организации данного процесса путем императивного определения условий и порядка обязательного страхования (на основании федеральных законов о конкретных видах страхования).

Базовыми источниками права, регулирующими вопросы страхования, являются Закон об организации страхового дела и Гражданский кодекс РФ. Отдельным видам страхования посвящены конкретные законы или нормы некоторых законов, регламентирующие страховые правоотношения. В гл. 48 ГК РФ предусмотрено два *вида* обязательного страхования:

- 1) *обязательное негосударственное (коммерческое) страхование*. В случаях, когда законом на указанных в нем лиц возлагается обязанность страховать в качестве страхователей жизнь, здоровье или имущество других лиц либо свою гражданскую ответственность перед другими лицами за свой счет или за счет заинтересованных лиц (обязательное страхование), страхование осуществляется путем заключения договоров в соответствии с правилами указанной главы. Для страховщиков заключение договоров страхования на предложенных страхователем условиях не является обязательным¹. Примерами такого страхования могут выступать обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств², перевозчиков за причинение вреда жизни, здоровью и имуществу пассажиров³ и др.;
- 2) *обязательное государственное страхование* имеет место быть, когда законом предусмотрены случаи обязательного страхования жизни, здоровья и имущества граждан за счет средств, предоставленных из соответствующего бюджета⁴. Например, страхование жизни и здоровья военнослужащих осуществляется за счет средств, выделяемых на эти цели соответствующими федеральными органами исполнительной власти, которыми направлены или от которых прикомандированы указанные военнослужащие и лица⁵.

Классифицируя страхование по объекту, следует выделить две отрасли страхования: личное (страхование жизни и здоровья); имущественное (страхование ответственности (деликтной и договорной), страхование финансовых рисков (ст. 32.9

¹См.: п. 2 ст. 927 ГК РФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. N 5. Ст. 410.

²Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств : федер. закон Рос. Федерации от 25.04.2002 г. N 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. N 18. Ст. 1720.

³Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном : федер. закон Рос. Федерации от 14.06.2012 г. N 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. N 25. Ст. 3257.

⁴См.: п. 3 ст. 927 ГК РФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. N 5. Ст. 410.

⁵См.: п. 2 ст. 8 Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы : федер. закон Рос. Федерации от 28.03.1998 г. N 52-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1998. N 13. Ст. 1474.

Закона «Об организации страхового дела»), страхование предпринимательских рисков (ст. 933 ГК РФ) и др.).

Отдельным видом имущественного страхования является обязательное страхование вкладов физических лиц в банках, которое осуществляется в силу Федерального закона от 23.12.2003 г. N 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»¹, то есть вкладчику не требуется заключения специального гражданско-правового договора страхования.

Субъектами системы страхования вкладов являются: вкладчики (выгодоприобретатели); банки (страхователи); Агентство по страхованию вкладов физических лиц, являющееся государственной корпорацией (страховщик); Банк России.

При осуществлении функций по страхованию вкладов физических лиц Агентство по страхованию вкладов:

- ведет реестр банков;
- осуществляет сбор страховых взносов и контроль за их поступлением в фонд страхования вкладов физических лиц²;
- ведет учет требований вкладчиков к банку и выплате им возмещения по вкладам;
- имеет право обращения в Банк России с требованием применения мер ответственности к банкам;
- инвестирует временно свободные средства фонда страхования вкладов физических лиц в депозиты Центрального Банка РФ или в иные активы в соответствии с ФЗ «О некоммерческих организациях»³;
- определяет порядок расчета страховых взносов.

В соответствии со ст. 8 указанного Закона страховым случаем признается одно из следующих обстоятельств: 1) отзыв (аннулирование) у банка лицензии Банка России на осуществление банковских операций; 2) введение Банком России моратория на удовлетворение требований кредиторов банка.

Особое место в финансовой системе занимают правоотношения по *обязательному социальному страхованию* с участием специализированных страховых фондов (Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования⁴), образуемых за счет страховых взносов предприятий, учреждений и других страхователей, а также дотаций государственного бюджета. Социальное страхование как система материального обеспечения граждан в старости, при потере трудоспособности и в других случаях гарантировано государством. Государство посредством нормативного регулирования устанавливает порядок создания, условия и цели функционирования социальных страховых фондов, закрепляет состав источников финан-

¹Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. N 52 (часть I). Ст. 5029.

²Примеч.: финансовую основу страхования вкладов физических лиц образует фонд обязательного страхования вкладов физических лиц. Данный фонд является собственностью Агентства и предназначен для финансирования выплат возмещения по вкладам.

³О некоммерческих организациях : федер. закон Рос. Федерации от 12.01.1996 г. N 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. N 3. Ст. 145.

⁴Примеч.: обязательное социальное страхование в соответствии со ст. 72 Конституции РФ относится к предмету совместного ведения Федерации и ее субъектов.

сирования, вводит жесткий контроль за использованием аккумулированных в них средств на строго определенные цели. Помимо «общего» страхового законодательства в отношении обязательного социального страхования действуют следующие федеральные законы:

- «Об основах обязательного социального страхования» от 16.07.1999 г. N 165-ФЗ¹;
- «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 24.07.1998 г. N 125-ФЗ²;
- «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» от 29.12.2006 г. N 255-ФЗ³;
- «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 15.12.2001 г. N 167-ФЗ⁴;
- «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 29.11.2010 г. N 326-ФЗ⁵ и др.

Включение *обязательного социального страхования* в состав финансового института «страхования» обусловлено рядом причин.

Во-первых, правоотношения по обязательному социальному страхованию — это отношения по поводу образования, распределения и использования специальных фондов денежных средств, урегулированные финансово-правовыми нормами. Они напрямую связаны с реализацией публичной роли государства по обеспечению конституционных прав его граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь. В России указанные фонды имеют статус государственных социальных внебюджетных фондов. В соответствии со ст. 10 БК РФ они включаются законодателем в структуру бюджетной системы, а наукой финансового права выделяются в самостоятельное звено целевых внебюджетных фондов. Кроме того, все средства обязательного социального страхования являются федеральной государственной собственностью и имеют строго целевое назначение, которое определяется исключительно государством.

Во-вторых, при регулировании отношений по обязательному социальному страхованию применяется императивный метод регулирования (метод власти-подчинения), который является основным методом регулирования финансовых отношений. Именно государство устанавливает порядок создания, условия, цели функционирования социальных фондов, а также структуру источников их финансирования и направления расходования мобилизованных в них средств.

В-третьих, обязательным субъектом этих отношений является государство в лице уполномоченных органов — органов государственных социальных внебюджетных фондов. Участие же государства либо уполномоченных им органов, как известно, является также одной из специфических черт финансовых правоотношений. Кроме

¹Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. N 29. Ст. 3686.

²Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. N 31. Ст. 3803.

³Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. N 1 (1 ч.). Ст. 18.

⁴Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. N 51. Ст. 4832.

⁵Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. N 49. Ст. 6422.

того, в этих отношениях особая роль, как и в финансовых, принадлежит кредитным организациям, на которые возложена обязанность по перечислению обязательных платежей в указанные внебюджетные фонды.

В-четвертых, страховые взносы, уплачиваемые по обязательному социальному страхованию (и его отдельным видам — медицинскому, пенсионному), несмотря на невключение в налоговую систему РФ, являются обязательными платежами, установленными федеральным законодательством, с характерными признаками целевых налогов (сборов).

Из анализа ст. 970 ГК РФ пенсионное и медицинское страхование относится к *специальным* видам страхования. Само же «социальное страхование», в целом, является комплексным правовым институтом и регулируется несколькими отраслями права, в том числе конституционным, гражданским, трудовым, финансовым и другими отраслями права.

В соответствии со ст. 1 ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» обязательное социальное страхование представляет собой часть государственной системы социальной защиты населения, спецификой которой является страхование работающих граждан от возможного изменения материального и (или) социального положения, в том числе по не зависящим от них обстоятельствам, и осуществляемое в соответствии с федеральным законодательством.



Выводы

Обязательное социальное страхование представляет собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального и (или) социального положения работающих граждан, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, иных категорий граждан вследствие достижения пенсионного возраста, наступления инвалидности, потери кормильца, заболевания, травмы, несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, беременности и родов, рождения ребенка (детей), ухода за ребенком в возрасте до полутора лет и других событий, установленных законодательством Российской Федерации об обязательном социальном страховании¹.

¹Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. N 29. Ст. 3686.



Контрольные вопросы по главе 6

1. Соотнесите понятия «государственные (муниципальные) доходы», «бюджетные доходы», «налоговые доходы», «неналоговые доходы».
2. Представьте классификацию государственных (муниципальных) доходов по различным основаниям.
3. Перечислите и охарактеризуйте неналоговые доходы бюджетов Российской Федерации; доходы внебюджетных фондов Российской Федерации.
4. Дайте определение понятия «государственный (муниципальный) кредит». Назовите критерии отличия государственного (муниципального) кредита и банковского кредита.
5. Перечислите и раскройте виды и формы государственного (муниципального) кредита.
6. В чем заключается финансово-правовое регулирование страхования?
7. Охарактеризуйте основные формы, виды и отрасли страхования.

Глава 7

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) РАСХОДОВ

7.1 Понятие и структура государственных (муниципальных) расходов

Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов осуществляется нормами финансового права. Данный институт публичного хозяйства включает в себя отношения по использованию конкретных фондов денежных средств государства и муниципальных образований.



.....
Под государственными и муниципальными расходами можно понимать имеющие публичный характер конкретные денежные средства государства и муниципальных образований, направляемые из соответствующих финансовых фондов (бюджетных, внебюджетных и др.) на покрытие затрат, произведенных в целях выполнения задач и функций государства и муниципальных образований.
.....

Наибольшая часть публичных затрат финансируется из бюджетов разных уровней, менее значительная — за счет децентрализованных и частных ресурсов. Структуру государственных и муниципальных расходов составляют:

- расходы бюджетов всех уровней, включающие расходы на финансирование основных затрат государства и муниципальных образований;
- расходы внебюджетных фондов, осуществляемые на социальное обеспечение граждан;
- страховые выплаты по обязательному (государственному и коммерческому) страхованию;

- расходы децентрализованных фондов, направляемые на организационные, производственные и иные цели государственных и муниципальных предприятий, организаций, учреждений, а также всех юридических лиц, функционирующих в рыночных условиях;
- выплаты по государственному и муниципальному долгу;
- кредитование (государственное, муниципальное, бюджетное, банковское).

Необходимо отметить, что категории «государственные и муниципальные расходы» и «бюджетные расходы» не являются тождественными, они соотносятся как целое и часть.



.....
 Согласно ст. 6 БК РФ **расходы бюджета** представляют собой выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источником финансирования дефицита бюджета.

Бюджетные расходы осуществляются на основании закона (решения) о бюджете на финансовый год соответствующего уровня и в порядке, установленном Правительством РФ, высшим исполнительным органом субъекта РФ, исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления.



.....
 Законодательно предусмотренной формой расходования бюджетных средств являются **бюджетные ассигнования**, то есть предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств (ст. 6 БК РФ).

Согласно ст. 69 БК РФ к бюджетным ассигнованиям относятся ассигнования:

- на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), включая ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (ст. 69.1 БК РФ; ст. 69.2 БК РФ; ст. 70 БК РФ; ст. ст. 72–74 БК РФ);
- социальное обеспечение населения (ст. 74.1 БК РФ);
- предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями (ст. 80 БК РФ);
- предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам (ст. ст. 78–78.2 БК РФ);
- 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, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

Расходы внебюджетных фондов России.

Средства Пенсионного Фонда России направляются:

- на выплату, в соответствии с действующим на территории РФ законодательством, межгосударственными и международными договорами государственных пенсий, в том числе гражданам, выезжающим за пределы России;
- выплату пособий по уходу за ребенком в возрасте старше полутора лет;
- оказание органами социальной защиты населения материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам;
- финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности фонда и его органов;
- другие мероприятия, связанные с деятельностью фонда¹.

Средства Фонда социального страхования Российской Федерации направляются:

- на выплату пособий по временной нетрудоспособности; беременности и родам женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, при усыновлении ребенка; по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг;
- оплату дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства до достижения им возраста 18 лет; оплату путевок для работников и их детей в санаторно-курортные учреждения, а также на лечебное (диетическое) питание;
- частичное содержание находящихся на балансе страхователей санаториев-профилакториев, имеющих лицензии на право занятия этим видом деятельности;
- частичную оплату путевок в детские загородные оздоровительные лагеря, находящиеся на территории РФ, для детей работающих граждан;
- частичное содержание детско-юношеских спортивных школ;
- оплату проезда к месту лечения и обратно;
- создание резерва для обеспечения финансовой устойчивости Фонда на всех уровнях;
- обеспечение текущей деятельности, содержание аппарата управления Фонда;
- проведение научно-исследовательской работы по вопросам социального страхования и охраны труда;

¹ Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России) : постановление ВС Рос. Федерации от 27.12.1991 г. N 2122-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. N 5. Ст. 180.

- финансирование деятельности подразделений органов исполнительной власти, обеспечивающих государственную защиту трудовых прав работников, охрану труда в случаях, установленных законодательством;
- участие в финансировании программ международного сотрудничества по вопросам социального страхования;
- осуществление иных мероприятий в соответствии с задачами Фонда¹.

Расходы бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования осуществляются в целях финансового обеспечения:

- предоставления субвенций из бюджета Федерального фонда бюджетам территориальных фондов для финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ (в том числе на оплату расходов на лечение застрахованного лица непосредственно после произошедшего тяжелого несчастного случая на производстве);
- исполнения расходных обязательств Российской Федерации, возникающих в результате принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента РФ и (или) Правительства РФ в сфере охраны здоровья граждан;
- выполнения функций органа управления Федерального фонда.

Расходы бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования осуществляются в целях финансового обеспечения:

- выполнения территориальных программ обязательного медицинского страхования;
- исполнения расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при осуществлении органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий РФ в результате принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ в сфере охраны здоровья граждан;
- исполнения расходных обязательств субъектов РФ, возникающих в результате принятия законов (нормативных правовых актов) субъектов РФ;
- ведения дел по обязательному медицинскому страхованию страховыми медицинскими организациями (в том числе на оплату оказанной медицинской помощи застрахованному лицу вследствие причинения вреда его здоровью)².

7.2 Формирование расходов бюджетов

На основании ст. 65 БК РФ формирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обуслов-

¹О Фонде социального страхования Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 12.02.1994 г. N 101 // САПП РФ. 1994. N 8. Ст. 599.

²Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 29.11.2010 г. N 326-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. N 49. Ст. 6422.

ленными установленным законодательством РФ разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству РФ, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов.



.....

Следует обратить внимание на то, что правоотношения, связанные с осуществлением бюджетных расходов, носят обязательственный характер и составляют предмет института государственных и муниципальных расходов. В Постановлении Конституционного Суда РФ отмечено: «Федеральный закон о федеральном бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства. Как таковой он не порождает и не отменяет прав и обязательств»¹. В этой связи расходные обязательства не относятся к предмету бюджетно-правового регулирования.

.....



.....

Расходные обязательства — обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (РФ, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета (ст. 6 БК РФ).

.....



.....

Основанием возникновения расходных обязательств являются: законы, нормативно-правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении полномочий по предметам соответственно их ведения; соглашения от имени Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований; законы и иные нормативно-правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, субъектов РФ, предусматривающие предоставление межбюджетных трансфертов из соответствующих бюджетов; договоры и соглашения, заключенные казенными

¹Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 23.04.2004 г. N 9-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2004. N 4.

учреждениями от имени Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. Если выплата денежных средств из бюджета предусмотрена гражданско-правовым договором (например, государственным контрактом), то и обязательство будет гражданско-правовым.

.....

С целью учета расходных обязательств Российской Федерации независимо от срока их окончания и определения объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ), необходимых для их исполнения¹, ведется реестр расходных обязательств Российской Федерации.

Согласно п. 1 ст. 87 БК РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны вести реестры расходных обязательств. Порядок ведения реестра устанавливается высшим органом исполнительной власти (местной администрацией) соответствующего публично-правового образования.



***Реестр расходных обязательств** — это 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 (п. 2 ст. 87 БК РФ).*

.....

Следовательно, под реестром расходных обязательств понимается не перечень самих обязательств, а свод оснований их возникновения.

Разновидностями расходных обязательств выступают публичные обязательства и публичные нормативные обязательства.



***Публичные обязательства** — это обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации) (ст. 6 БК РФ).*

.....

¹О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации (вместе с Правилами ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации) : постановление Правительства Рос. Федерации от 07.07.2014 г. N 621 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. N 28. Ст. 4063.

Такое обязательство не может быть предусмотрено в договоре или соглашении.



.....

Публичные нормативные обязательства — это публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности, работников казенных учреждений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (обладающих статусом военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), лиц, обучающихся (воспитанников) в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях (ст. 6 БК РФ).

.....

В данных обязательственных правоотношениях управомоченным лицом является физическое лицо.

Именно расходное обязательство является первичным (исходным) правоотношением, в рамках которого возникает обязанность выплатить средства из бюджета. Бюджетные обязательства и денежные обязательства являются этапами реализации расходного обязательства¹. Н. А. Терентьева обоснованно указывает, что «сначала в процессе исполнения бюджета по расходам рождается расходное обязательство, потом, как его следствие, в бюджетном учете возникает бюджетное обязательство, а затем на основании бюджетного обязательства в бюджетном учете подлежат отражению денежные обязательства»².



.....

Бюджетные обязательства — расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году (ст. 6 БК РФ).

.....

Исполнение названных обязательств осуществляется в пределах лимитов бюджетных обязательств.



.....

Лимит бюджетных обязательств — это объем прав в денежном выражении на принятие казенным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде) (ст. 6 БК РФ).

¹ Финансовое право России : учеб. пособие для бакалавров / отв. ред. М. В. Карасева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. С. 151.

² Терентьева Н. А. Санкционирование расходов бюджетов органами Федерального казначейства // БИНо : бюджетные учреждения. 2006. № 6. С. 13.

Денежные обязательства — это обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому лицу и юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения (ст. 6 БК РФ).

.....

Именно денежные обязательства выступают в качестве «подтверждения» выделения средств их конечному получателю.



Контрольные вопросы по главе 7

.....

1. Раскройте содержание понятия «государственные и муниципальные расходы»; соотнесите категории «государственные и муниципальные расходы», «бюджетные расходы», «внебюджетные расходы».
2. Представьте структуру государственных и муниципальных расходов России.
3. В соответствии с законодательством РФ определите направления бюджетных и внебюджетных денежных средств; дайте определение бюджетным ассигнованиям.
4. Каким образом осуществляется формирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ?
5. Рассмотрите понятие и виды расходных обязательств публично-правовых образований; охарактеризуйте бюджетные и денежные обязательства как этапы реализации расходных обязательств.

Глава 8

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ФИНАНСОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ И УЧРЕЖДЕНИЙ

8.1 Правовое регулирование финансовых ресурсов государственных (муниципальных) унитарных предприятий

Финансы государственных и муниципальных предприятий как звено финансовой системы России относятся к группе децентрализованных финансов, которые аккумулируются, распределяются и используются в масштабах и целях названных хозяйствующих субъектов.



.....
Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия. В организационно-правовой форме унитарных предприятий действуют государственные и муниципальные предприятия¹.
.....

¹См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. N 51-ФЗ (ст. 113) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. N 32. Ст. 3301.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»¹ видами унитарных предприятий являются:

- предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения (федеральное государственное предприятие и государственное предприятие субъекта Российской Федерации, муниципальное предприятие);
- предприятия, основанные на праве оперативного управления (федеральное казенное предприятие, казенное предприятие субъекта Российской Федерации, муниципальное казенное предприятие).

Формирование имущества всех унитарных предприятий осуществляется за счет имущества, закрепленного за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления собственником этого имущества; доходов унитарного предприятия от его деятельности; иных не противоречащих законодательству источников (ст. 11 Закона N 161-ФЗ).

В связи с вышеуказанным делением унитарных предприятий существуют некоторые различия в их финансово-правовом регулировании.

Во-первых, в силу ст. 12 ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» уставный фонд государственного или муниципального предприятия определяется минимальным размером его имущества и может формироваться за счет денег, а также ценных бумаг, других вещей, имущественных прав и иных прав, имеющих денежную оценку. Размер уставного фонда государственного предприятия должен составлять не менее чем пять тысяч МРОТ, а муниципального предприятия — не менее чем одну тысячу МРОТ. В казенном предприятии уставный фонд не формируется.

Во-вторых, согласно ст. 17 Закона N 161-ФЗ, собственник имущества государственного (муниципального) предприятия имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении такого предприятия. Государственное или муниципальное предприятие ежегодно перечисляет в соответствующий бюджет часть прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в порядке, в размерах и в сроки, которые определяются Правительством РФ, уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления. Порядок распределения доходов казенного предприятия определяется Правительством РФ, уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления.

Остающуюся прибыль унитарные предприятия могут распределять в фонды (в том числе и резервные фонды), создаваемые в порядке и в соответствии с перечнем, предусмотренном в Уставе (ст. 16 Закона N 161-ФЗ).

В-третьих, на основании ст. 18 Закона N 161-ФЗ государственные (муниципальные) предприятия самостоятельно распоряжаются движимым имуществом, а распоряжение недвижимым имуществом осуществляется с согласия собственника. Казенное предприятие имеет право распоряжаться принадлежащим ему имуществом только с согласия соответствующего органа исполнительной власти.

¹О государственных и муниципальных унитарных предприятиях : федер. закон Рос. Федерации от 14.11.2002 г. N 161-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. N 48. Ст. 4746.



Выводы

Таким образом, основу финансово-правового регулирования отношений в сфере функционирования государственных (муниципальных) унитарных предприятий составляют нормы бюджетного права, налогового права, института государственных (муниципальных) доходов, института государственных (муниципальных) расходов и др. Под объект финансово-правового регулирования попадают отношения:

- по уплате в бюджет налогов и неналоговых платежей;
- по уплате страховых взносов во внебюджетные фонды;
- по поводу получения предприятиями из бюджетов разных уровней бюджетных ассигнований и бюджетных кредитов;
- по поводу формирования финансовых фондов (уставного фонда, резервных фондов) предприятий, распределения прибыли и распоряжения имуществом.

8.2 Правовое регулирование финансовых ресурсов государственных (муниципальных) учреждений

В состав государственных (муниципальных) децентрализованных фондов входят финансы государственных (муниципальных) учреждений, обладающих правом оперативного управления на принадлежащее им имущество (ст. 296 ГК РФ).

С 2010 года типами государственных и муниципальных учреждений признаются казенные, бюджетные и автономные учреждения.

Казенные учреждения относятся к субъектам бюджетного права, а их правовое положение определяется бюджетным законодательством РФ.



*Так, в соответствии со ст. 6 БК РФ **казенное учреждение** — это государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.*

***Бюджетная смета** — это документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств казенного учреждения (ст. 6 БК РФ), то*

есть предусматривающий состав расходов казенного учреждения и соответственно объемы денежных средств из соответствующего бюджета бюджетной системы России на покрытие этих расходов.

.....

Статья 70 БК РФ закрепляет исчерпывающий перечень видов бюджетных ассигнований на обеспечение выполнения функций казенных учреждений:

- оплата труда работников казенных учреждений; денежное содержание работников органов государственной власти, органов местного самоуправления, лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, иных категорий работников; командировочные и иные выплаты в соответствии с трудовыми договорами и законодательством РФ, законодательством субъектов РФ и муниципальными правовыми актами;
- закупка товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд;
- уплата налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ;
- возмещение вреда, причиненного казенным учреждением при осуществлении его деятельности.



Выводы

.....

Таким образом, финансирование деятельности казенного учреждения осуществляется только из соответствующего бюджета в рамках его исполнения на основании бюджетной сметы. При этом субсидии и бюджетные кредиты казенному учреждению не предоставляются. Также рассматриваемые учреждения не имеют права предоставлять и получать кредиты (займы), приобретать ценные бумаги.

.....

Любые внешние доходы от деятельности казенных учреждений, в том числе и целевые денежные средства спонсоров, благотворителей и др., не остаются в их самостоятельном распоряжении, а поступают в бюджеты разных уровней (ст. 41, ст. 161 БК РФ). Более того, казенные учреждения юридически лишены непосредственно доступа к финансовым ресурсам, так как осуществляют операции с бюджетными средствами через лицевые счета, открытые в органах казначейства. Заключение и оплата казенным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производится от имени РФ, субъекта РФ, муниципального образования в пределах доведенных казенному учреждению лимитов бюджетных обязательств (ст. 161 БК РФ).



.....
Согласно ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»¹ **бюджетным учреждением** признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий соответственно органов государственной власти или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

На основании ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях»² **автономным учреждением** признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах).

.....

Мобилизация финансов бюджетных и автономных учреждений происходит за счет:

- поступлений из бюджетов разных уровней;
- средств, полученных в результате осуществления тех видов деятельности, которые предусмотрены в их уставе. Такие доходы остаются в самостоятельном распоряжении этих учреждений и могут использоваться для достижения целей их создания.

Бюджетное финансирование бюджетных и автономных учреждений предусматривается в законодательно закрепленных формах, а именно:

- 1) субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания, рассчитанных с учетом нормативных затрат на оказание ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание государственного (муниципального) имущества (п. 1 абз. 1 ст. 78.1 БК РФ);

¹О некоммерческих организациях : федер. закон Рос. Федерации от 12.01.1996 г. N 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. N 3. Ст. 145.

²Об автономных учреждениях : федер. закон Рос. Федерации от 03.11.2006 г. N 174-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. N 45. Ст. 4626.

- 2) субсидий на иные цели (п. 1 абз. 2 ст. 78.1 БК РФ), например на приобретение необходимого для осуществления деятельности оборудования;
- 3) бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности в соответствии с концессионными соглашениями. Порядок принятия решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций устанавливается органом исполнительной власти соответствующего уровня¹ (ст. 79 БК РФ).

Для осуществления возложенных на бюджетные и автономные учреждения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по исполнению публичных обязательств перед физическими лицами им предоставляется финансовое обеспечение в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных на указанные цели².

Операции с денежными средствами бюджетные учреждения осуществляют через лицевые счета, открываемые в территориальных органах Федерального казначейства или в финансовых органах субъекта РФ (муниципального образования). Автономные учреждения вправе открывать лицевые счета в кредитных организациях и в территориальных органах Федерального казначейства или в финансовых органах субъекта РФ (муниципального образования). Процедура обращения взыскания на средства этих субъектов, лицевые счета которых открыты в финансовых органах аналогична порядку обращения взыскания на бюджетные средства.

Бюджетные и автономные учреждения, в отличие от казенных учреждений, самостоятельно отвечают по своим обязательствам.



Контрольные вопросы по главе 8

1. Назовите правовые основы деятельности и виды государственных и муниципальных предприятий и учреждений.
2. В чем заключается финансово-правовое регулирование унитарных предприятий?
3. Определите категории «казенное учреждение», «бюджетное учреждение», «автономное учреждение».
4. Каковы источники финансирования государственных и муниципальных учреждений?

¹См., например: Об утверждении Правил принятия решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Российской Федерации, не включенные в федеральные целевые программы : постановление Правительства Рос. Федерации от 30.04.2008 г. N 324 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. N 18. Ст. 2059.

²См.: Постановление Правительства Рос. Федерации от 02.08.2010 г. N 590 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. N 32. Ст. 4331.

Глава 9

ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

9.1 Понятие и структура банковской системы Российской Федерации

Центральным звеном финансово-кредитной системы государства выступает банковская система.



.....
В силу ст. 2 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»¹ *банковская система РФ включает в себя Банк России, кредитные организации, а также представительства иностранных банков.*
.....



.....
В соответствии с п. 1 ст. 1 Закона о банках **кредитная организация** — это юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Банка России имеет право осуществлять банковские операции, предусмотренные указанным нормативно-правовым актом. Кредитная организация образуется на основе любой формы собственности как хозяйственное общество.
.....

¹О банках и банковской деятельности : федер. закон Рос. Федерации от 2.12.1990 г. N 395-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. N 6. Ст. 492.

В этом определении содержится несколько существенных *признаков*:

- кредитная организация является юридическим лицом¹;
- кредитная организация образуется на основе любой формы собственности, стало быть, ее имущество как юридического лица не может принадлежать ей иначе, чем на праве собственности: частной, государственной, муниципальной и иной (ч. 2 ст. 8 КРФ);
- основной целью деятельности кредитной организации является извлечение прибыли, следовательно, кредитная организация — это коммерческая организация²;
- кредитная организация наделена специальной правоспособностью: она функционирует на основании своего устава и разрешения (лицензии), выданного Банком России;
- кредитная организация осуществляет банковские операции, установленные ст. 5 Закона о банках;
- данная организация может создаваться и осуществлять свои функции только в форме хозяйственного общества, для которого свойственны объединения капиталов ее участников, которые имеют по отношению к кредитной организации обязательственные права. Согласно п. 3 ст. 66 ГК РФ организационно-правовой формой хозяйственного общества могут быть только акционерное общество, общество с ограниченной ответственностью. Это означает, что учредители кредитной организации не могут использовать в процессе ее создания другие организационно-правовые формы, например учреждения или кооперативы.

В Законе о банках регламентированы иные признаки кредитной организации:

- запрет кредитной организации заниматься страховой, торговой и производственной деятельностью (ч. 6 ст. 5 Закона о банках). Например, такая организация не вправе заключать сделки по реализации имущества, полученного по отступному или при реализации права под залог. А вот последующая реализация имущества на основе договоров поручения или комиссии возможна³. Наличие указанного запрета позволяет выделить еще одну особенность статуса кредитной организации как юридического лица — принцип исключительной правоспособности, согласно которому «разрешение осуществлять определенный вид деятельности одновременно является запрещением на осуществление иных видов предпринимательской деятельности»⁴;

¹См.: в п. 1 ст. 48 ГК РФ сказано: «юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде».

²Примеч.: на основании п. 1 ст. 50 ГК РФ юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации).

³О Разъяснениях по вопросам инспекционных подразделений территориальных учреждений Банка России : письмо Банка России от 24.04.2000 г. N 89-Т // Вестник Банка России. 2000. N 21.

⁴Тосунян Г. А. Теория банковского права: в 2 т. М., Юрист, 2004. Т. 1. С. 198.

- фирменное наименование кредитной организации должно содержать указание на характер ее деятельности путем использования слов «банк» или «небанковская кредитная организация». Ни одно юридическое лицо в Российской Федерации, за исключением получившего от Банка России лицензию на осуществление банковских операций, не может использовать в своем наименовании данные слова или иным образом указывать на то, что юридическое лицо имеет право на осуществление банковских операций (п. 3, 6 ст. 7 Закона о банках).

Кредитная организация может создаваться в двух формах: коммерческий банк и небанковская кредитная организация.



.....
Банк — кредитная организация, которая имеет исключительное право осуществлять совокупность следующих банковских операций:

- 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 лиц (ст. 1 Закона о банках).
-

Указанное сочетание видов деятельности является минимальным и тем необходимым условием, которое определяет собственно банк. Помимо этого, банк дополнительно может осуществлять иные виды банковских операций.

В научной литературе существует мнение о необходимости создания некоей системы, устанавливающей принцип специализации банков (по опыту функционирования банков в зарубежных странах). Однако в нашей банковской системе выбор круга операций и сферы деятельности самостоятельно определяется учредителями банка и его акционерами (пайщиками).



.....
Небанковская кредитная организация — это кредитная организация, имеющая право осуществлять отдельные банковские операции, предусмотренные Законом о банках. Допустимые сочетания банковских операций для небанковских кредитных организаций устанавливаются Банком России.

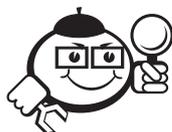
.....

НКО могут выполнять одну или несколько банковских операций в совокупности, кроме сочетания, характерного для банка, указанного ранее. При этом такая организация не должна регистрироваться как банк, но должна получить лицензию на осуществление конкретной банковской операции или нескольких операций.

Виды небанковских кредитных организаций законодательно не закреплены. Исходя из анализа нормативно-правовых актов ЦБ РФ можно выделить следующие виды НКО.

1. **Расчетные небанковские кредитные организации (РНКО)**, осуществляющие:

- расчеты по поручению своих клиентов, юридических лиц и банков-корреспондентов по их банковским счетам;
- открытие и ведение банковских счетов юридических лиц;
- инкассацию денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов; кассовое обслуживание юридических лиц;
- куплю-продажу иностранной валюты в безналичной форме;
- переводы денежных средств по поручению физических лиц без открытия банковского счета (за исключением почтовых переводов)¹;
- сделки, предусмотренные ст. 5 Закона о банках;
- деятельность на рынке ценных бумаг (ст. 6 Закона о банках).



Пример

Крупнейшими РНКО являются расчетные палаты бирж РТС и расчетные палаты ММВБ.

2. **Небанковские депозитно-кредитные организации (НДКО)**, которые вправе осуществлять следующие виды банковской деятельности в валюте Российской Федерации и, при наличии соответствующей лицензии, в иностранной валюте:

- привлечение денежных средств юридических лиц во вклады (на определенный срок);
- размещение привлеченных во вклады денежных средств юридических лиц от своего имени и за свой счет;
- куплю-продажу иностранной валюты в безналичной форме исключительно от своего имени и за свой счет;
- выдачу банковских гарантий;
- сделки, разрешенные к осуществлению кредитными организациями в соответствии со ст. 5 Закона о банках (в том числе с ценными бумагами в соответствии с требованиями федеральных законов)².

¹О банковских операциях и других сделках расчетных небанковских кредитных организаций, обязательных нормативах расчетных небанковских кредитных организаций и особенностях осуществления Банком России надзора за их соблюдением : инструкция Банка России от 26.04.2006 г. N 129-И // Вестник Банка России. 2006. N 32.

²Об особенностях пруденциального регулирования деятельности небанковских кредитных организаций, осуществляющих депозитные и кредитные операции : положение Банка России от 21.09.2001 г. N 153-П // Вестник Банка России. 2001. N 60.

3. *НКО, имеющие право на осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов и связанных с ними иных банковских¹, например перевод и инкассация денежных средств.*



.....
Иностраный банк — банк, признанный таковым по законодательству иностранного государства, на территории которого он зарегистрирован.

Следует обратить внимание, что указанная норма ст. 2 Закона о банках перечисляет структурные элементы банковской системы и не определяет ее существенных признаков, что «нельзя признать удовлетворительным, поскольку любая система не сводится только к ее элементам, а всегда представляет собой нечто более качественно новое»².



.....
 Согласно точке зрения профессора М. В. Карасевой банковскую систему образуют организации, которые имеют право осуществлять банковские операции³. Другие ученые обосновывают отнесение банковских групп и холдингов⁴, а также банковских союзов и ассоциаций к субъектам банковской деятельности⁵.

Широкий подход предполагает отнесение к системе не только тех образований, которые непосредственно осуществляют определенный вид деятельности, но и организаций, составляющих инфраструктуру этой деятельности, обеспечивающих основную функцию системы⁶.

¹ Об обязательных нормативах небанковских кредитных организаций, имеющих право на осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов и связанных с ними иных банковских операций, и особенностях осуществления Банком России надзора за их соблюдением : инструкция Банка России от 15.09.2011 г. N 137-И // Вестник Банка России. 2001. N 54.

² Ефимова Л. Г. Понятие и структура банковской системы Российской Федерации [Электронный ресурс] // Банковское право. 2007. N 2. С. 36–42. Электрон. версия печат. публ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Финансовое право России : учеб. пособие для бакалавров / отв. ред. М. В. Карасева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. С. 351.

⁴ Защита прав потребителей финансовых услуг / отв. ред. Ю. Б. Фогельсон [Электронный ресурс]. М.: Норма; Инфра-М, 2010. Электрон. версия печат. публ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Семкин А. А. Организация банковской системы в Российской Федерации (финансово-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2012. С. 16.

⁶ Голубев С. А. Правовое регулирование государственного управления банковской системой в Российской Федерации и в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004. С. 95.

С позиции Г. А. Тосуняна, А. Ю. Викулина, А. М. Экмаляна банковская система интерпретируется как совокупность банков, банковской инфраструктуры, банковского законодательства, банковского рынка¹.

.....



Выводы

Несмотря на то, что законодатель представляет узкое понимание банковской системы, было бы нелогично оставить без внимания следующие *элементы банковской инфраструктуры*.

.....

Союзы и ассоциации кредитных организаций являются некоммерческими организациями. Они не преследуют цели извлечения прибыли, создаются для защиты и представления интересов своих членов, координации их деятельности, развития межрегиональных и международных связей, удовлетворения научных, информационных и профессиональных интересов, выработки рекомендаций по осуществлению банковской деятельности и решению иных совместных задач кредитных организаций. Союзам и ассоциациям кредитных организаций запрещается осуществление банковских операций (ст. 3 Закона о банках).



Пример

Так, к задачам Ассоциации российских банков относится: развитие банковского дела в Российской Федерации; защита интересов кредитных организаций в органах государственной власти; оказание кредитным организациям информационно-аналитической, методической, правовой и иной помощи; сотрудничество российских кредитных организаций с зарубежными банками, их союзами и ассоциациями, международными финансовыми организациями и др.

.....

Банковской группой признается не являющееся юридическим лицом объединение юридических лиц, в котором одно юридическое лицо или несколько юридических лиц (участников банковской группы) находятся под контролем либо значительным влиянием одной кредитной организации (головная кредитная организация банковской группы).

Банковским холдингом признается не являющееся юридическим лицом объединение юридических лиц, включающее хотя бы одну кредитную организацию, находящуюся под контролем одного юридического лица, не являющегося кредитной организацией (головная организация банковского холдинга), а также (при их

¹Тосунян Г. А., Викулин А. Ю., Экмалян А. М. Банковское право Российской Федерации. Общая часть: учебник / под общ. ред. акад. Б. Н. Топорнина. М.: Юрист, 2003. С. 257.

наличии) иные (не являющиеся кредитными организациями) юридические лица, находящиеся под контролем либо значительным влиянием головной организации банковского холдинга или входящие в банковские группы кредитных организаций-участников банковского холдинга, при условии, что доля банковской деятельности, определенная на основе методики Банка России, в деятельности банковского холдинга составляет не менее 40 процентов (ст. 4 Закона о банках).



.....
 Значительное влияние определяется в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности¹.

Наличие у организации значительного влияния обычно подтверждается одним или несколькими из следующих фактов:

- представительство в совете директоров или аналогичном органе управления;
- участие в процессе выработки политики, в том числе участие в принятии решений о выплате дивидендов или ином распределении прибыли;
- наличие существенных операций между предприятием и его объектом инвестиций;
- обмен руководящим персоналом;
- предоставление важной технической информации.

Агентство по страхованию вкладов (АСВ) является государственной корпорацией, созданной Российской Федерацией, целью деятельности которой в рассматриваемом аспекте является обеспечение функционирования системы страхования вкладов. Из содержания диспозиции нормы ст. 15 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»² следует, что АСВ осуществляет функции: по организации учета банков (ведет реестр банков); по сбору страховых взносов и контролю за их поступлением в фонд обязательного страхования вкладов; по учету требований вкладчиков к банку и выплате им возмещения по вкладам; по инвестированию временно свободных средств фонда обязательного страхования вкладов в депозиты Банка России и (или) в иные активы; по определению порядка расчета страховых взносов; конкурсного управляющего (ликвидатора) при банкротстве кредитных организаций. АСВ вправе требовать от банков размещения информации о системе страхования вкладов и об участии в ней банка в доступных для вкладчиков помещениях банка, в которых осуществляется обслуживание вкладчиков; обращаться в Банк России с предложением о применении к банкам мер ответственности за нарушение требований банковского законодательства; осуществлять операции по реализации имущества

¹Международный стандарт финансовой отчетности (IFRS) 10 «Консолидированная финансовая отчетность» (введен в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 18.07.2012 г. N 106н) // Документ опубликован не был. КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2012.

²О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации : федер закон Рос. Федерации от 23.12.2003 г. N 177-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. N 52 (часть I). Ст. 5029.

(предмета залога), являющегося обеспечением исполнения обязательств кредитных организаций — контрагентов Банка России по кредитам.

Более того, государственная корпорация способствует реализации банковского надзора: служащие Агентства принимают участие в проверках кредитных организаций, проводимых ЦБ РФ, могут входить в состав временной администрации для управления кредитными организациями¹.



Выводы

Таким образом, АСВ выполняет некоторые «квазиуправленческие» функции и вместе с Банком России занимается стабилизацией банковской системы, что позволяет условно отнести АСВ к первому уровню данной системы.

Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк) согласно положениям Федерального закона «О банке развития»² является государственной корпорацией, созданной Российской Федерацией и находящейся в непосредственном ведении Правительства РФ.

Данная государственная корпорация действует в целях обеспечения повышения конкурентоспособности экономики РФ, ее диверсификации, стимулирования инвестиционной деятельности путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной предусмотренной деятельности по реализации проектов в России и за рубежом, в том числе с участием иностранного капитала, направленных на развитие инфраструктуры, инноваций, особых экономических зон, защиту окружающей среды, на поддержку экспорта российских товаров, работ и услуг, а также на поддержку малого и среднего предпринимательства (п. 1 ст. 3 ФЗ «О Банке развития»).

Внешэкономбанку делегируются полномочия в сфере управления публичными финансами. Он осуществляет финансирование инвестиционных проектов, в том числе финансирование юридических и физических лиц, являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства; обслуживание и погашение государственных кредитов и займов; участвует в реализации федеральных целевых программ и государственных инвестиционных программ, а также проектов по созданию объектов инфраструктуры особых экономических зон и др. Однако отсутствие у него функций по контролю и надзору над организациями, находящимися на втором уровне банковской системы, не позволяет поместить Внешэкономбанк на верхний уровень.

¹См.: п. 6 ст. 27 О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 23.12.2003 г. N 177-ФЗ; п. 2 ст. 19. О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций : федер. закон Рос. Федерации от 25.02.1999 г. N 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. N 9. Ст. 1097. Об особенностях проведения проверок банков с участием служащих государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» : указание Центрального банка РФ от 13.01.2005 г. N 1542 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2005.

²О банке развития : федер. закон Рос. Федерации от 17.05.2007 г. N 82-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. N 22. Ст. 2562.



Выводы

Представляется, что Банк развития занимает промежуточное положение между кредитными организациями и органами управления банковской системой.

9.2 Формирование фондов денежных средств кредитных организаций: финансово-правовой аспект

Основой для расчета финансово-экономических показателей деятельности кредитных организаций являются их собственные средства.



Юридическое значение категории «собственные средства» заключается в том, что они используются при определении параметров, нормативов и рисков, которые априори принимает на себя кредитная организация при осуществлении банковских операций.

Согласно п. 2.1 Положения Центрального банка РФ «О методике определения собственных средств (капитала) кредитных организаций»¹ в состав источников собственных средств, принимаемых в расчет основного капитала кредитной организации, включаются: уставной капитал, эмиссионный доход, прибыль текущего года, прибыль предшествующих лет, субординированный кредит (депозит, заем), резервный фонд, часть резервного фонда, сформированного за счет прибыли текущего года.



Центральное место среди фондов денежных средств кредитной организации занимает *уставной капитал*, выступающий гарантом интересов ее кредиторов и состоящий из величины вкладов ее участников².

В силу повышенного уровня публичности кредитной организации, а также и в связи с тем, что она привлекает денежные средства, в том числе работает с денежными средствами вкладчиков, он имеет специфику. Эта специфика состоит

¹О методике определения собственных средств (капитала) кредитных организаций : положение Банка России от 10.02.2003 г. N 215-П // Вестник Банка России. 2003. N 15.

²Примеч.: для кредитных организаций в форме ОАО уставной капитал составляется из номинальной стоимости ее акций, а для кредитных организаций в форме ООО — из номинальной стоимости долей ее учредителей.

в ряде требований, которые касаются размера уставного капитала, а также способов и порядка его формирования.

Количественные требования состоят в требованиях к минимальному размеру уставного капитала (ч. 2 ст. 11 Закона о банках), так:

- для вновь регистрируемого банка уставной капитал предусмотрен в размере 300 млн руб.;
- для РНКО — 90 млн руб.;
- для НДКО — 18 млн руб.;
- для НКО, ходатайствующей о получении лицензии на право осуществлять переводы денежных средств без открытия банковских счетов и связанных с ними иных банковских операций, — 18 млн руб.

В ч. 5 ст. 36 Закона о банках регламентировано, что право на привлечение во вклады денежных средств физических лиц может быть предоставлено вновь регистрируемому банку либо банку, с даты государственной регистрации которого прошло менее двух лет, если размер уставного капитала вновь регистрируемого банка либо размер собственных средств (капитала) действующего банка составляет величину не менее 3 млрд 600 млн руб.

Согласно ч. 3 ст. 11.2 Закона о банках величина собственных средств для банков, ходатайствующих о получении генеральной лицензии, не может быть менее 900 млн руб.

*Качественные (содержательные) требования*¹ заключаются в том, что вклад в уставной капитал может формироваться за счет:

- денежных средств в рублях и иностранной валюте. При этом учредители кредитной организации имеют право оплачивать акции (доли) в иностранной валюте как в наличной, так и в безналичной форме. Юридические лица не могут оплачивать акции (доли) кредитной организации в иностранной валюте в наличной форме;
- зданий (помещений), принадлежащих учредителю, в которых может располагаться кредитная организация;
- принадлежащего учредителю имущества в виде функционирующих банкоматов, терминалов.

Стоимость имущества в неденежной форме, направляемой на оплату акций, не может быть выше 20% цены размещения акций (долей).

Имущество в неденежной форме, вносимое в качестве вклада в уставной капитал кредитной организации, должно быть оценено в валюте Российской Федерации, утверждено собранием учредителей и отражено на балансе кредитной организации.

Для формирования уставного капитала не могут быть использованы привлеченные денежные средства; вклады в виде имущества, если право распоряжения им ограничено; средства бюджетов бюджетной системы РФ, а также свободные денежные средства, находящиеся в ведении федеральных органов государственной власти.

¹О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций : инструкция Банка России от 02.04.2010 г. N 135-И // Вестник Банка России. 2010. N 23.

Процедурные требования представляют собой предусмотренные законодательством правила внесения вкладов в уставной капитал. К ним относятся:

- срок оплаты (в течение месяца, после вынесения ЦБ РФ требования об оплате 100% уставного капитала);
- специальный открываемый в Банке России корреспондентский счет, на который должен быть внесена вся сумма уставного капитала;
- запрет учредителям банка выходить из состава участников в течение первых трех лет с момента регистрации кредитной организации;
- соблюдение антимонопольных требований. Так, например, если юридическое лицо в результате нескольких сделок приобретает более 20% акций кредитной организации, то необходимо предварительное согласие Банка России.

Уставной капитал кредитной организации является единственным источником финансовых ресурсов коммерческого банка и небанковских кредитных организаций на этапе их создания. Однако в процессе осуществления банковской деятельности образуются и иные фонды денежных средств. К ним относятся резервные фонды и иные фонды специального назначения (фонд развития банка, фонд социальных выплат, страховые резервы и др.).

Резервные фонды создаются в обязательном порядке и призваны обеспечивать финансовую надежность кредитной организации, то есть предназначены для возмещения убытков, полученных в процессе и результате функционирования кредитных организаций. Минимальный размер резервного фонда банка устанавливается Банком России и не должен быть менее 15% уставного капитала. Исходя из предписаний нормативно-правовых актов Центрального банка РФ, выделяются следующие виды резервов:

- на возможные потери по ссудам, ссудной и приравненной к ней задолженности¹, то есть на суммы, предоставленные по кредитам, уплаченные по банковским гарантиям, но не взысканные с принципала, на размещенные депозиты, учтенные векселя и др.;
- на возможные потери², формирующиеся по балансовым активам, по которым существует риск понесения потерь; условным обязательствам кредитного характера, отраженным на внебалансовых счетах; требованиям по получению процентных доходов по кредитным требованиям; прочим потерям и обязательствам некредитного характера;
- под операции с резидентами офшорных зон³, создающиеся по ссудам, предоставленным резидентам офшорных зон, а также ссудной и приравненной к ней задолженности, числящейся за названными субъектами;

¹О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности : положение Банка России от 23.03.2005 г. N 253-П // Вестник Банка России. 2004. N 28.

²О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери : положение Банка России от 20.03.2006 г. N 283-П // Вестник Банка России. 2006. N 26.

³О формировании и размере резерва на возможные потери под операции кредитных организаций с резидентами офшорных зон : указание Банка России от 22.06.2005 г. N 1584-У // Вестник Банка России. 2005. N 38.

- под финансовые инструменты, контрагентами по которым выступают резиденты офшорных зон.

Роль специальных фондов кредитных организаций состоит в поддержании и совершенствовании оперативной деятельности кредитных организаций (кадровое, информационное и техническое обеспечение), международного сотрудничества, финансировании мероприятий инновационной или инвестиционной направленности, социальном прогрессе, материальном поощрении работников и др.



Выводы

Важно отметить, что публично-правовой метод регулирования отношений по созданию, функционированию и использованию финансовых фондов рассматриваемых субъектов характеризуется законодательной регламентацией нормативов, требований, методик, порядка и сроков формирования, а в некоторых случаях, использования целевых фондов денежных средств.

9.3 Правовой статус Центрального банка Российской Федерации (Банка России)

В юридической литературе категория «правовой статус» традиционно рассматривается как «система прав и обязанностей субъекта, законодательно закрепляемая государством в конституциях и иных нормативно-юридических актах»¹.

Правовой статус Центрального банка РФ представляет собой совокупность нормативно закрепленных элементов, характеризующих Центральный банк РФ как субъект права. Из анализа положений Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»² особенности правового статуса Банка России заключаются в том, что Центральный банк РФ:

- осуществляет функции и полномочия независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- является юридическим лицом (ст. 1);
- осуществляет полномочия по владению, пользованию и распоряжению своим имуществом, включая золотовалютные резервы. Уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью. Изъятие и обременение обязательствами указанного имущества без его согласия не допускаются (п. 1 ст. 2). Уставной капитал Банка России составляет 3 млрд руб. (ст. 10);

¹Лукашева Е. А. Права человека: учебник для вузов. М.: НОРМА-ИНФРА, 2008. С. 91.

²О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федер. закон Рос. Федерации от 10.07.2002 г. N 86-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. N 28. Ст. 2790.

- не отвечает по обязательствам государства, а государство — по обязательствам ЦБ РФ, если они не приняли на себя такие обязательства; осуществляет свои расходы за счет собственных доходов (п. 2 ст. 2);
- не отвечает по обязательствам кредитных и некредитных финансовых организаций, а кредитные и некредитные финансовые организации не отвечают по обязательствам ЦБ РФ (ст. 79);
- не ставит целью деятельности получение прибыли (п. 2 ст. 3), стало быть, данный субъект обладает признаком некоммерческой организации;
- имеет право издавать обязательные для всех нормативно-правовые акты (ст. 7), а также применять к кредитным организациям меры административного воздействия (ст. 74).

В теории финансового и банковского права вопрос о правовом статусе Центрального Банка активно обсуждается и является дискуссионным. Наиболее значимые позиции по данной проблематике две:

1. Банк России является государственным органом с особым правовым статусом¹. В пользу этой точки зрения говорит то, что Центральный банк наделен полномочиями по изданию нормативно-правовых актов, распространяющихся на неограниченный круг лиц, а также по применению юридических санкций². Более того, буквальное толкование ч. 2. ст. 75 Конституции РФ приводит к выводу «о независимости Банка России не просто от органов государственной власти, а от *других* органов государственной власти»³;
2. Банк России является юридическим лицом публичного права⁴, что необходимо для его участия в хозяйственном обороте. Главный банковский орган вправе осуществлять приносящие доход банковские операции и сделки, предусмотренные ст. 46 Закона о Центральном банке РФ.



Выводы

Представляется, что «двуединая» правовая природа статуса Банка России отражает его главную особенность: осуществление государственно-властных полно-

¹ Например: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2001. С. 354; Павлодский Е. А. Центральный банк: особенности правового статуса // Право и экономика. 2001. N 6; Гейвандов Я. А. Центральный банк Российской Федерации: юридический статус, организация, функции, полномочия. М., 2007. С. 17–26; Гейвандов Я. А. Какой Центральный банк нужен Российской Федерации? // Государство и право. 1999. N 8. С. 11.

² Курбагов А. Я. Банковское право России : учебник для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт, 2014. С. 71.

³ Курбагов А. Я. Там же.

⁴ См., например: Ершова И. В. Проблемы правового статуса государственных корпораций // Государство и право. 2001. N 6. С. 35–41; Столяренко В. М. Центральный банк: правовой статус. СПб.: Лимбус-Пресс, 2001. С. 300–320.

мочий, а имущественная деятельность Центрального Банка РФ подчинена достижению основных целей его функционирования.

.....

Финансово-правовой статус Банка России выражается и в его правовом положении, под которым понимается совокупность полномочий рассматриваемого субъекта. Законодательно установленные функции можно условно разделить на несколько групп (ст. 4 Закона о Центральном банке РФ).

1. Полномочия Банка России как государственного органа (во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику; монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение; устанавливает правила осуществления расчетов в РФ; осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами; организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль; определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами; устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю и др.).
2. Полномочия Банка России как центра банковской системы РФ (устанавливает правила проведения банковских операций; принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их; осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп; осуществляет выплаты по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках РФ, и др.).
3. Полномочия Банка России как банка (осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации; осуществляет самостоятельно или по поручению Правительства РФ все виды банковских операций и иных сделок, необходимых для выполнения его функций, в частности покупка и продажа государственных ценных бумаг на открытом рынке, иностранной валюты, драгоценных металлов; проведение расчетных, кассовых, депозитных операций и др.).
4. Полномочия Банка России как регулятора национальной платежной системы и финансового рынка (осуществляет надзор и наблюдение в национальной платежной системе; принимает решения о государственной регистрации негосударственных пенсионных фондов; регулирование, контроль и надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций; осуществляет регистрацию выпусков эмиссионных ценных бумаг и проспектов ценных бумаг, регистрацию отчетов об итогах выпусков эмиссионных ценных бумаг; принимает участие в разработке методологии составления финансового счета РФ в системе национальных счетов и организует составление финансового счета; осуществляет официальный статистический учет прямых инвестиций в Россию и прямых инвестиций из РФ за рубеж;

осуществляет контроль за соблюдением требований законодательства РФ о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком¹ и др.).

Важным финансовым правомочием главного банковского органа в исследуемом аспекте является надзор за деятельностью кредитных организаций в целях контроля соблюдения законодательства, нормативных актов, обязательных нормативов Центрального банка РФ.

Сущность банковского надзора состоит в проверке соответствия деятельности кредитных организаций законодательству с целью управления рисками и сохранения стабильности, устойчивости и платежеспособности банковской системы, защиты интересов вкладчиков и кредиторов².

Основными направлениями надзора выступают:

- надзор за соблюдением кредитными организациями нормативов, резервов, ведением учета, предоставлением отчетности в процессе банковской деятельности (пруденциальный надзор);
- надзор за соблюдением законодательства при совершении банковских операций;
- надзор за деятельностью кредитных организаций после отзыва у них лицензий и в ходе банкротства.

В целях обеспечения устойчивости кредитных организаций Банк России может устанавливать следующие обязательные нормативы (ст. 62 Закона о Центральном банке РФ):

- предельный размер имущественных (неденежных) вкладов в уставный капитал кредитной организации, а также перечень видов имущества в неденежной форме, которое может быть внесено в оплату уставного капитала;
- максимальный размер риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков (устанавливается в процентах от размера собственных средств (капитала) кредитной организации или банковской группы (не может превышать 25 процентов));
- максимальный размер крупных кредитных рисков (не может превышать 800 процентов размера собственных средств (капитала));
- нормативы ликвидности кредитной организации (то есть отношение ее активов и пассивов с учетом сроков, сумм и типов активов и пассивов и других факторов, а также отношение ее ликвидных активов (наличных денежных средств, требований до востребования, краткосрочных ценных бумаг, других легкорезализуемых активов) и суммарных активов);
- нормативы достаточности собственных средств (отношение размера собственных средств кредитной организации (банковской группы) и суммы ее активов, взвешенных по уровню риска);

¹О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 27.07.2010 г. N 224-ФЗ // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2010. N 31. Ст. 4193.

²Банковское право : учебник для магистров / Е. М. Ашмарина, Ф. К. Гизатуллин, Г. Ф. Ручкина. М.: Юрайт, 2013. С. 357.

- размеры валютного, процентного и иных финансовых рисков;
- минимальный размер резервов, создаваемых под риски;
- нормативы использования собственных средств кредитной организации для приобретения акций (долей) других юридических лиц (не может превышать 25 процентов размера собственных средств);
- максимальный размер кредитов, банковских гарантий и поручительств, предоставленных кредитной организацией (банковской группой) своим участникам (не может превышать 50 процентов).

При проведении проверок кредитных организаций орган банковского надзора имеет право направлять обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных правонарушений и применять санкции по отношению к нарушителям (ст. 73 Закона о Центральном банке РФ).



Контрольные вопросы по главе 9

1. Охарактеризуйте банковскую систему Российской Федерации.
2. Дайте определение категории «кредитная организация», назовите виды кредитных организаций и небанковских кредитных организаций.
3. Определите в соответствии с банковским законодательством цели и задачи союзов и ассоциаций банков, банковских групп и банковских холдингов.
4. Охарактеризуйте правовое положение государственных корпораций «Агентство по страхованию вкладов» и «Банк развития и внешнеэкономической деятельности».
5. Соотнесите понятия «собственные средства» и «уставной капитал» кредитных организаций; назовите требования, предъявляемые к формированию уставного капитала названных организаций.
6. В чем заключаются цели и назначение формирования резервных фондов кредитных организаций?
7. Расскажите о законодательном и научном подходе к определению дефиниций «правовой статус» и «правовое положение» Банка России.
8. В чем заключается надзор Банка России за кредитными организациями?

Глава 10

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ВАЛЮТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ВАЛЮТНОГО КОНТРОЛЯ

10.1 Валютные правоотношения: понятие и структура

Финансовые отношения, возникающие в национальной и мировой экономике относительно движения валюты и валютных ценностей (использование во внешней торговле, совершения банковских операций и сделок, перемещение через таможенную границу валютных ценностей, привлечение иностранного капитала, осуществление внешних заимствований и др.), составляют основу валютных отношений.



.....
***Валютные правоотношения** — это урегулированные нормами права общественные отношения, складывающиеся по поводу валюты и валютных ценностей, проведения валютных операций, валютного регулирования, валютного контроля и привлечения к ответственности за нарушение валютного законодательства.*
.....

Структура валютного правоотношения включает три взаимосвязанных элемента: субъекты, объекты и содержание.

В качестве *общих* субъектов Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле»¹ обозначает «резидентов» и «нерезидентов».

Так, резидентами считаются:

¹О валютном регулировании и валютном контроле : федер. закон Рос. Федерации от 10.12.2003 г. N 173-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. N 50. Ст. 4859.

- 1) физические лица, являющиеся гражданами Российской Федерации, за исключением граждан РФ, постоянно проживающих в иностранном государстве не менее одного года, в том числе имеющих выданный уполномоченным государственным органом соответствующего иностранного государства вид на жительство, либо временно пребывающих в иностранном государстве не менее одного года на основании рабочей визы или учебной визы со сроком действия не менее одного года или на основании совокупности таких виз с общим сроком действия не менее одного года;
- 2) постоянно проживающие в Российской Федерации на основании вида на жительство, иностранные граждане и лица без гражданства;
- 3) юридические лица, созданные в соответствии с российским законодательством;
- 4) находящиеся за пределами территории РФ филиалы, представительства и иные подразделения резидентов-юридических лиц, созданных в соответствии с российским законодательством;
- 5) дипломатические представительства, консульские учреждения РФ и иные официальные представительства РФ, находящиеся за пределами территории России, а также постоянные представительства РФ при межгосударственных или межправительственных организациях;
- 6) Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, которые выступают в отношениях, регулируемых валютным законодательством.

Нерезидентами признаются:

- 1) физические лица, не являющиеся резидентами;
- 2) юридические лица, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории РФ;
- 3) организации, не являющиеся юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории РФ;
- 4) аккредитованные в Российской Федерации дипломатические представительства, консульские учреждения иностранных государств и постоянные представительства указанных государств при межгосударственных или межправительственных организациях;
- 5) межгосударственные и межправительственные организации, их филиалы и постоянные представительства в РФ;
- 6) находящиеся на территории Российской Федерации филиалы, постоянные представительства и другие обособленные или самостоятельные структурные подразделения юридических лиц и организаций, не являющиеся юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории РФ.

Перечень нерезидентов остается неисчерпывающим.

В качестве *специальных* субъектов выступают:

- государство (Российская Федерация и ее субъекты), устанавливающее правовые основы и принципы валютного регулирования и контроля, права и обязанности участников валютных правоотношений;

- органы валютного регулирования (Правительство РФ, руководящее валютно-финансовой деятельностью¹, и Центральный банк РФ);
- органы валютного контроля (Банк России и Росфиннадзор);
- агенты валютного контроля (уполномоченные банки и не являющиеся уполномоченными банками профессиональные участники рынка ценных бумаг, Внешэкономбанк, таможенные и налоговые органы).

Объектами валютных правоотношений является валюта, ценные бумаги и валютные ценности.

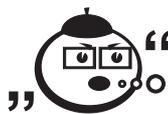
1. Валюта Российской Федерации:

- денежные знаки в виде банкнот и монеты Банка России, находящиеся в обращении в качестве законного средства наличного платежа на территории РФ, а также изымаемые либо изъятые из обращения, но подлежащие обмену указанные денежные знаки;
- средства на банковских счетах и в банковских вкладах.

При этом термин «денежное средство» трактуется как законное средство платежа (денежной единицей является рубль), обязательное к приему на всей территории РФ и как иностранная валюта².

2. Иностранная валюта:

- денежные знаки в виде банкнот, казначейских билетов, монеты, находящиеся в обращении и являющиеся законным средством наличного платежа на территории соответствующего иностранного государства (группы иностранных государств), а также изымаемые либо изъятые из обращения, но подлежащие обмену указанные денежные знаки;
- средства на банковских счетах и в банковских вкладах в денежных единицах иностранных государств и международных денежных или расчетных единицах.



.....

*Под **иностранной валютой** понимается определенное в Законе о валютном регулировании имущество, которое обладает особым правовым статусом в силу своего происхождения (эмитировано центральными банками иностранных государств либо международными организациями) и способно выполнять роль всеобщего эквивалента в международных операциях. Иностранная валюта существует как в наличной, так и в безналичной формах³.*

.....

¹О Правительстве Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. N 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. N 51. Ст. 5712.

²Примеч.: в Статьях-соглашениях МВФ категория «валюта» рассматривается в функциональном смысле и служит для обозначения установленной законом единицы счёта в денежной системе какого-либо государства, созданной для регулирования валютно-финансовой сферы на его территории.

³Валютное право : учебник для академического бакалавриата / под ред. Ю. А. Крохиной. 5-е изд. перераб. и доп. М.: Юрайт, 2015. С. 102.

3. Внутренние ценные бумаги:
 - эмиссионные ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте РФ и выпуск которых зарегистрирован в РФ;
 - иные ценные бумаги, удостоверяющие право на получение валюты РФ, выпущенные на территории РФ.
4. Внешние ценные бумаги — ценные бумаги, в том числе в бездокументарной форме, не относящиеся в соответствии с Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле» к внутренним ценным бумагам.
5. Валютные ценности — иностранная валюта и внешние ценные бумаги.

Содержание исследуемой категории составляют корреспондирующие права и обязанности, с одной стороны, резидентов и нерезидентов¹, с другой — органов валютного регулирования, органов и агентов валютного контроля².



Выводы

Валютные правоотношения носят комплексный характер, что обуславливает наличие частного и публичного методов правового регулирования. Диспозитивными нормами регламентируется проведение валютных операций и сделок, а также реализация права владения, пользования и распоряжения валютными ценностями. Властное воздействие государства (императивный метод) распространяется на отношения, возникающие при осуществлении валютного регулирования, установлении валютных ограничений, проведении органами валютного контроля проверок, таможенного перемещения валюты, репатриации валютной выручки и др.

10.2 Финансово-правовое регулирование валютных операций

Действующее валютное законодательство не содержит определение категории «валютные операции», а ограничивается лишь перечислением их видов (п. 9 ст. 1 Закона о валютном регулировании):

- приобретение резидентом у резидента и отчуждение резидентом в пользу резидента валютных ценностей на законных основаниях, а также использование валютных ценностей в качестве средства платежа;
- приобретение резидентом у нерезидента либо нерезидентом у резидента и отчуждение резидентом в пользу нерезидента либо нерезидентом в пользу резидента валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг на законных основаниях, а также использование валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг в качестве средства платежа;

¹См.: ст. 14 Закона о валютном регулировании.

²См.: ст. 23 Закона о валютном регулировании.

- приобретение нерезидентом у нерезидента и отчуждение нерезидентом в пользу нерезидента валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг на законных основаниях, а также использование валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг в качестве средства платежа;
- ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из России валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг;
- перевод иностранной валюты, валюты РФ, внутренних и внешних ценных бумаг со счета, открытого за пределами территории РФ, на счет того же лица, открытый на территории РФ, и со счета, открытого на российской территории, на счет того же лица, открытый за пределами РФ;
- перевод нерезидентом валюты РФ, внутренних и внешних ценных бумаг со счета (с раздела счета), открытого на территории РФ, на счет (раздел счета) того же лица, открытый на российской территории;
- перевод валюты РФ со счета резидента, открытого за пределами территории РФ, на счет другого резидента, открытый на территории РФ, и со счета резидента, открытого на территории РФ, на счет другого резидента, открытый за пределами Российской Федерации;
- перевод валюты РФ со счета резидента, открытого за пределами территории РФ, на счет другого резидента, открытый за пределами РФ;
- перевод валюты РФ со счета резидента, открытого за пределами территории РФ, на счет того же резидента, открытый за пределами РФ.



.....
Под валютными операциями следует понимать установленные валютным законодательством юридически значимые действия субъектов валютных правоотношений, направленные на возникновение, изменение или прекращение их прав и обязанностей на валюту и валютные ценности, а также на перемещение названных объектов.
.....

Правовой режим осуществления валютных операций между резидентами и нерезидентами различен.

На основании п. 1 ст. 9 Закона о валютном регулировании совершение валютных операций между резидентами запрещено, за исключением случаев, когда Закон прямо предусматривает такую возможность. Разрешенные валютные операции между резидентами можно классифицировать на несколько групп.

1. *Операции по реализации товаров, оказанию работ (услуг)*, связанные с расчетами в магазинах беспошлинной торговли, а также с расчетами при реализации товаров и оказании услуг пассажирам в пути следования транспортных средств при международных перевозках.
2. *Операции, связанные с исполнением финансовых обязательств:*
 - по уплате обязательных платежей (налогов, сборов и других платежей) в федеральный бюджет, бюджет субъекта РФ, местный бюджет в иностранной валюте;

- по расчетам и переводам иностранной валюты при исполнении бюджетов бюджетной системы РФ.
3. *Операции, связанные с заключением договоров и исполнением договорных обязательств:*
- между комиссионерами (агентами, поверенными) и комитентами (принципалами, доверителями) при оказании комиссионерами (агентами, поверенными) услуг по передаче товаров, выполнению работ, по передаче информации и результатов интеллектуальной деятельности, в том числе исключительных прав на них, включая операции по возврату комитентам (принципалам, доверителям) денежных сумм (иного имущества);
 - по договорам транспортной экспедиции, перевозки и фрахтования (чартера) при оказании экспедитором, перевозчиком и фрахтовщиком услуг, связанных с перевозкой вывозимого из РФ или ввозимого в РФ груза, транзитной перевозкой груза по российской территории, а также по договорам страхования указанных грузов;
 - по договорам перевозки пассажиров, связанных с расчетами между транспортными организациями и находящимися за пределами территории РФ физическими лицами, а также филиалами, представительствами и иными подразделениями юридических лиц, созданных в соответствии с российским законодательством;
 - между комиссионерами (агентами, поверенными) и комитентами (принципалами, доверителями) при оказании комиссионерами (агентами, поверенными) услуг, которые подлежат исполнению по итогам клиринга, в том числе возвратом комитентам (принципалам, доверителям) денежных сумм (иного имущества);
 - по производному финансовому инструменту, при условии, что одной из сторон такого договора (ПФИ) является уполномоченный банк или профессиональный участник рынка ценных бумаг.
4. *Операции с внешними ценными бумагами:*
- осуществляемые на организованных торгах, при условии учета прав на такие ценные бумаги в депозитариях, созданных в соответствии с законодательством РФ;
 - при условии учета прав на такие ценные бумаги в депозитариях, созданных в соответствии с законодательством РФ, и осуществления расчетов в валюте Российской Федерации;
 - связанные с выплатами по ним (в том числе закладным), за исключением векселей.
5. *Операции по переводам физическими лицами-резидентами иностранной валюты:*
- из Российской Федерации на открытые в банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, счета физических лиц-резидентов (при этом сумма не может превышать 5000 долларов США в течение одного операционного дня через один уполномоченный банк);

- в Российскую Федерацию со счетов, открытых в банках, расположенных за пределами территории РФ, в пользу иных физических лиц-резидентов на их счета в уполномоченных банках;
- со своих счетов, открытых в уполномоченных банках, в пользу иных физических лиц-резидентов, являющихся их супругами или близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами, усыновителями и усыновленными), на счета указанных лиц, открытые в уполномоченных банках либо в банках, расположенных за пределами территории РФ.

6. *Иные операции между резидентами:*

- по оплате и (или) возмещению расходов работников, связанных со служебными командировками и поездками за пределы территории Российской Федерации; по расчетам и переводам иностранной валюты для осуществления деятельности дипломатических представительств, консульских учреждений РФ и иных официальных представительств РФ, находящихся за пределами территории Российской Федерации, в том числе для выплаты заработной платы и иных выплат, связанных с содержанием своих представителей или сотрудников своих представительств за пределами территории РФ; по переводу ранее переведенной иностранной валюты федеральными органами исполнительной власти и организациями, со счетов дипломатических представительств, консульских учреждений РФ и иных официальных представительств Российской Федерации, находящихся за пределами территории Российской Федерации;
- связанные с внесением и (или) возвратом индивидуального и (или) коллективного клирингового обеспечения, а также с расчетами по итогам клиринга в соответствии с Федеральным законом «О клиринге и клиринговой деятельности»¹.

В соответствии с п. 2 ст. 9 Закона о валютном регулировании *валютные операции по сделкам между уполномоченными банками*, совершаемым ими от своего имени и за свой счет, осуществляются в порядке, установленном Центральным банком РФ². Так, между указанными субъектами без ограничения осуществляются следующие валютные операции, отнесенные к банковским операциям, с внешними ценными бумагами и связанные:

- с исполнением обязательств по выплате иностранной валюты в соответствии с договорами поручительства и договорами залога, исполнение регрессных требований поручителей;

¹См.: О клиринге и клиринговой деятельности : федер. закон Рос. Федерации от 07.02.2011 г. N 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. N 7. Ст. 904.

²См.: О порядке осуществления валютных операций по сделкам между уполномоченными банками : указание Банка России от 28.04.2004 г. N 1425-У // Вестник Банка России. 2004. N 33.

- с приобретением у третьих лиц (уполномоченных банков), а также с уступкой третьим лицам (уполномоченным банкам) за иностранную валюту требований исполнения обязательств в денежной форме;
- с расчетами в иностранной валюте по договорам финансовой аренды (договорам лизинга);
- с осуществлением платежей в иностранной валюте по операциям с внутренними и внешними ценными бумагами;
- с привлечением денежных средств в иностранной валюте в виде кредитов;
- с доверительным управлением денежными средствами;
- с уплатой комиссионного вознаграждения (оплатой услуг уполномоченного банка).

Норма п. 3 ст. 9 Закона о валютном регулировании гласит, что без ограничений осуществляются валютные операции *между резидентами и уполномоченными банками*, связанные:

- с получением и возвратом кредитов и займов, уплатой сумм процентов и штрафных санкций по соответствующим договорам;
- с внесением денежных средств резидентов на банковские счета (в банковские вклады) (до востребования и на определенный срок) и получением денежных средств резидентов с банковских счетов (банковских вкладов) (до востребования и на определенный срок);
- с банковскими гарантиями, а также с исполнением резидентами обязательств по договорам поручительства и залога;
- с приобретением резидентами у уполномоченных банков векселей, выписанных этими или другими уполномоченными банками;
- с предъявлением векселей к платежу, получением по ним платежа, в том числе в порядке регресса, взысканием по ним штрафных санкций, а также с отчуждением резидентами указанных векселей уполномоченным банкам в порядке, установленном Федеральным законом от 11 марта 1997 г. N 48-ФЗ «О переводном и простом векселе»¹;
- с куплей-продажей физическими лицами наличной и безналичной иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, за валюту Российской Федерации и иностранную валюту, а также с обменом, заменой денежных знаков иностранного государства (группы иностранных государств), приемом для направления на инкассо в банки за пределами российской территории наличной иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, не для целей осуществления физическими лицами предпринимательской деятельности;
- с уплатой уполномоченным банкам комиссионного вознаграждения;
- с иными валютными операциями, отнесенными к банковским операциям в соответствии с российским законодательством.

¹Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. N 11. Ст. 1238.

В силу ст. 10 Закона о валютном регулировании *нерезиденты* вправе без ограничений осуществлять между собой переводы иностранной валюты и валюты РФ со счетов (с вкладов) в банках за пределами территории РФ на банковские счета (в банковские вклады) в уполномоченных банках или с банковских счетов (банковских вкладов) в уполномоченных банках на счета (во вклады) в банках за пределами территории РФ или в уполномоченных банках.

Нерезиденты вправе осуществлять между собой валютные операции с внутренними ценными бумагами на территории РФ.

Валютные операции между нерезидентами на территории РФ в валюте РФ осуществляются через банковские счета (банковские вклады), открытые на территории РФ, за исключением случаев, когда нерезиденты осуществляют между собой на территории и с территории РФ переводы иностранной валюты и валюты РФ и получают на территории РФ такие переводы.

Согласно ст. 15 анализируемого Закона резиденты и нерезиденты без ограничений при соблюдении требований ТК ТС и российского законодательства о таможенном деле осуществляют ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из РФ иностранной валюты и (или) валюты РФ, а также дорожных чеков, внешних и (или) внутренних ценных бумаг в документарной форме.



.....
Порядок ввоза на таможенную территорию и вывоза с этой территории физическим лицом наличных денежных средств и дорожных чеков устанавливается Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 05.07.2010 г. N 51¹.
.....

При одновременном ввозе (вывозе) наличных денежных средств и (или) дорожных чеков на общую сумму, равную либо не превышающую в эквиваленте 10 тысяч долларов США, указанные денежные средства и (или) дорожные чеки не подлежат таможенному декларированию в письменной форме.

При одновременном ввозе или вывозе наличных денежных средств и (или) дорожных чеков на общую сумму, превышающую в эквиваленте 10 тысяч долларов США, указанные денежные средства (дорожные чеки) подлежат таможенному декларированию в письменной форме путем подачи пассажирской таможенной декларации на всю сумму.

Единовременный ввоз (вывоз) физическим лицом наличных денежных средств и (или) дорожных чеков на общую сумму, равную либо не превышающую в эквиваленте 10 тысяч долларов США, может быть задекларирован в письменной форме по желанию физического лица.

В случаях ввоза на таможенную территорию Таможенного союза или вывоза с этой территории физическим лицом наличных денежных средств и (или) дорожных чеков перерасчет в доллары США осуществляется по курсу, установленному в соответствии с законодательством той Стороны, через государственную грани-

¹О Договоре о порядке перемещения физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза : решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 05.07.2010 г. N 51 // Бюллетень международных договоров. 2012. N 6.

цу которой перемещаются такие наличные денежные средства и (или) дорожные чеки, на день подачи пассажирской таможенной декларации таможенному органу.

При таможенном декларировании денежных инструментов, за исключением дорожных чеков, в пассажирской таможенной декларации указывается номинальная стоимость либо соответствующая сумма в валюте государства-члена Таможенного союза или иностранной валюте, право на получение которой удостоверяет денежный инструмент. В случае отсутствия номинальной стоимости и невозможности определить сумму в валюте — указывается количество перемещаемых денежных инструментов.

10.3 Понятие и содержание валютного регулирования и валютного контроля



.....
Валютное регулирование — это деятельность органов государственной власти, направленная на регламентирование порядка совершения валютных операций в соответствии с целями проводимой валютной политики.

Валютный контроль — один из видов государственного финансового контроля за соблюдением валютного законодательства при осуществлении валютных операций.

.....



.....
 В широком аспекте валютный контроль представляет собой функцию государственного управления, осуществляющуюся посредством системы мер регулирования, направленных на обеспечение экономической безопасности страны и соблюдение государственных интересов в валютных правоотношениях. В узком аспекте под валютным контролем понимается деятельность специально уполномоченных субъектов, направленная на обеспечение соблюдения валютного законодательства и актов органов валютного регулирования участниками валютных правоотношений.

.....

К принципам, отражающим сущность валютного регулирования и контроля, отнесены (ст. 3 Закона о валютном регулировании):

- 1) приоритет экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования;
- 2) исключение неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов;
- 3) единство внешней и внутренней валютной политики Российской Федерации;
- 4) единство системы валютного регулирования и валютного контроля;
- 5) обеспечение государством защиты прав и экономических интересов резидентов и нерезидентов при осуществлении валютных операций.

Упорядочение движения валютных потоков на внутреннем и внешнем валютных рынках возможно посредством внедрения совокупности экономико-правовых инструментов.

Среди *валютных ограничений*, препятствующих проведению тех или иных валютных операций в целях предотвращения существенного сокращения золотовалютных резервов, резких колебаний курса валюты РФ, а также для поддержания устойчивости платежного баланса РФ, можно выделить:

- 1) запрет на осуществление валютных операций между резидентами;
- 2) осуществление между нерезидентами валютных операций с внутренними ценными бумагами на территории РФ с учетом требований, установленных российским антимонопольным законодательством и законодательством о рынке ценных бумаг;
- 3) запрет на свободную конвертацию и конверсию иностранной валюты, свободное открытие нерезидентами банковских счетов (вкладов) в иностранной валюте и в валюте РФ, осуществление расчетов физическими лицами-резидентами, перечисление нерезидентами иностранной валюты и валюты РФ (осуществляется только через уполномоченные банки);
- 4) регулирование вывоза капитала, репатриации выручки, золота, денежных знаков и ценных бумаг;
- 5) регулирование получения внешних кредитов;
- 6) обязывание резидентов предоставлять в налоговые органы отчет о движении средств по своим счетам (вкладам) за пределами РФ.

Валютная интервенция — вмешательство Центрального банка РФ в операции, проводимые на валютном рынке, с целью воздействия на курс рубля путем купли (для повышения курса рубля) и продажи (для снижения) иностранной валюты. Осуществление валютных интервенций Банком России преследует задачу приближения курса рубля к покупательной способности и поддержания баланса интересов импортеров и экспортеров.

Наряду с анализируемой мерой главный банк страны осуществляет:

- лимитирование операций коммерческих банков по купле-продаже иностранной валюты;
- разработку совместно с Федеральной таможенной службой РФ комплекса мер, направленных на возврат валюты на российскую территорию.



.....
Механизмы реализации валютного контроля производны от валютных ограничений, однако не тождественны, поскольку через установление валютных ограничений государство регулирует проведение валютных операций, а посредством проведения мероприятий по осуществлению валютного контроля происходит процесс слежения за соблюдением регламентированных требований.
.....

Основными направлениями валютного контроля являются:

- 1) определение соответствия проводимых валютных операций действующему законодательству и наличия необходимых для них лицензий (разрешений);
- 2) проверка выполнения резидентами обязательств по проводимым ими операциям в иностранной валюте перед государством;
- 3) проверка законности и обоснованности платежей в иностранной валюте;
- 4) проверка полноты и достоверности учета и отчетности по проводимым операциям.

Совокупность мероприятий, осуществляемых органами и агентами валютного контроля, состоит из сбора, анализа и систематизации информации о валютных операциях, а также предупреждения, выявления и пресечения валютных правонарушений.

Видами валютного контроля признаются: предварительный, текущий и последующий.

Предварительный контроль, проводимый до совершения валютных операций в целях их санкционирования.



Пример

До совершения банковской операции по обслуживанию валютного счета клиента уполномоченный банк должен проверить соответствие сведений, указанных резидентом в расчетных документах информации, отраженной в документах, являющихся основанием проведения валютных операций.

Формами такого контроля могут являться разрешения на осуществление валютных операций, заключения о соответствии представленной документации действующему законодательству.

Текущий контроль, осуществляемый во время проведения валютных операций, основывающийся на предоставляемых органами, агентами валютного контроля и проверяемыми субъектами первичных документах.



Пример

Таможенные органы проверяют правильность оформления таможенной декларации при перемещении через границу наличных денежных средств.

В качестве базового организационно-правового метода текущего контроля выделяется запрос и истребование документов и информации, которые связаны с проведением валютных операций, открытием и ведением счетов. Обязательный срок

для представления документов по запросам органов и агентов валютного контроля не может составлять менее семи рабочих дней со дня подачи запроса.

Последующий контроль, проводимый после завершения валютных операций путем сопоставления документов и информации, подтверждающих совершение валютных операций, исполнение обязательств по валютным контрактам; проведение проверок соблюдения резидентами и нерезидентами актов валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования, проверок полноты и достоверности учета и отчетности по валютным операциям резидентов и нерезидентов. Оформление данного контроля происходит путем составления предписаний об устранении правонарушений, отказа уполномоченного банка в осуществлении валютной операции и т. д.



Контрольные вопросы по главе 10

1. Что такое валютное правоотношение и какова его структура? Дайте определение валютных ценностей как объекта валютных правоотношений.
2. Охарактеризуйте правовое положение субъектов валютных правоотношений. Назовите органы, осуществляющие валютное регулирование и валютный контроль; перечислите агентов валютного контроля.
3. В чем заключается финансово-правовое регулирование валютных операций? Назовите валютные операции, осуществляемые резидентами и нерезидентами.
4. Дайте понятие категориям «валютное регулирование» и «валютный контроль».
5. Охарактеризуйте правовые инструменты реализации валютной политики в Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Эффективное осуществление финансовой деятельности публично-правовых образований является важнейшей составляющей экономической политики страны. Повышенный интерес к отрасли финансового права не только со стороны государственных и муниципальных органов власти, предпринимательских структур, но и представителей научного сообщества обусловлен динамичностью общественных отношений, подпадающих под финансово-правовое регулирование.

В предлагаемом учебном пособии сделана попытка обобщения фундаментальных теоретических воззрений относительно современного публичного хозяйства, анализа актуального финансового законодательства и сложившейся правоприменительной практики. Представленная автором последовательность изложения материала осуществлена в соответствии с программой курса и отражает сущность исследуемых вопросов.

ЛИТЕРАТУРА

Основная литература

- [1] Ашмарина Е. М. Банковское право : учебник для магистров / Е. М. Ашмарина, Ф. К. Гизатуллин, Г. Ф. Ручкина. — М. : Юрайт, 2013. — 534 с.
- [2] Болтинова О. В. Проблемы развития бюджетного контроля в Российской Федерации // Финансовое право. — 2011. — N 7. — С. 10–15.
- [3] Валютное право : учебник для академического бакалавриата / под ред. Ю. А. Крохиной. — 5-е изд. перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2015. — 553 с.
- [4] Голубев С. А. Правовое регулирование государственного управления банковской системой в Российской Федерации и в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ: дис. ... докт. юрид. наук / С. А. Голубев. — М., 2004. — 356 с.
- [5] Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля / Е. Ю. Грачева. — М. : Юриспруденция, 2000. — 192 с.
- [6] Ефимова Л. Г. Понятие и структура банковской системы Российской Федерации [Электронный ресурс] // Банковское право. — 2007. — N 2. — С. 36–42. — Электрон. версия печат. публ. — Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
- [7] Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права : монография / С. В. Запольский. — М. : РАП, Эксмо, 2008. — 160 с.
- [8] Запольский С. В. Теория финансового права : научные очерки / С. В. Запольский. — М. : РАП, 2010. — 372 с.
- [9] Зуев В. М. Бюджетное право Российской Федерации: современные проблемы / В. М. Зуев. — Томск : Изд-во НТЛ, 2005. — 288 с.
- [10] Зуев В. М. Финансовое право Российской Федерации: теория общей части / В. М. Зуев. — Томск : Изд-во НТЛ, — 2000. — 268 с.

- [11] Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Ю. А. Крохина. — М. : Норма, 2002. — 455 с.
- [12] Крохина Ю. А. Финансовое право России: учебник / Ю. А. Крохина. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2008. — 720 с.
- [13] Курбатов А. Я. Банковское право России : учебник для бакалавриата и магистратуры / А. Я. Курбатов. — 4-е изд., перераб и доп. — М. : Юрайт, 2014. — 565 с.
- [14] Малько А. В. Теория государства и права. Элементарный курс : учеб. пособие / А. В. Малько, В. В. Нырков, К. В. Шундилов. — 4-е изд. — М. : КНОРУС, 2011. — 240 с.
- [15] Пешкова Х. В. Бюджетное устройство государства (российская правовая концепция) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Х. В. Пешкова. — М., 2014. — 60 с.
- [16] Пиликин Г. Г. Становление финансового права как особой формы регулирования общественных отношений : дис. ... д-ра юрид. наук / Г. Г. Пиликин. — М., 2014. — 399 с.
- [17] Семкин А. А. Организация банковской системы в Российской Федерации (финансово-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Семкин. — СПб., 2012. — 26 с.
- [18] Сердюкова Н. В. Финансово-правовая ответственность по российскому законодательству: становление и развитие : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Сердюкова. — Томск, 2003. — 27 с.
- [19] Тосунян Г. А. Финансовое право: конспекты лекций и схемы : учеб. пособие / Г. А. Тосунян, А. Ю. Викулин. — 2-е изд. — М. : Дело, 2002. — 224 с.
- [20] Тосунян Г. А. Банковское право Российской Федерации. Общая часть : учебник / Г. А. Тосунян, А. Ю. Викулин, А. М. Экмалян ; под общ. ред. акад. Б. Н. Топорнина. — М. : Юристь, 2003. — 448 с.
- [21] Теория государства и права / под ред. С. С. Алексеева. — М. : Юрид. лит., 1985. — 448 с.
- [22] Финансовое право : учебник для академического бакалавриата / под ред. Е. М. Ашмариной. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2014. — 441 с.
- [23] Финансовое право : учебник для академического бакалавриата / под ред. А. Ю. Ильина. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2014. — 623 с.
- [24] Финансовое право : учебник / отв. ред. проф. С. В. Запольский. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : ВолтерсКлувер, 2011. — 792 с.
- [25] Финансовое право : учебник для бакалавров / под общ. ред. С. В. Запольского. — 3-е изд. перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2014. — 575 с.

- [26] Финансовое право / под ред. проф. В. М. Мандрица. — Ростов на Дону : Феникс, 1999. — 448 с.
- [27] Финансовое право России : учеб. пособие для бакалавров / отв. ред. М. В. Карасева. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2013. — 388 с.
- [28] Финансовое право Российской Федерации / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Н. И. Химичева. — М. : Норма, 2005. — 464 с.

Нормативно-правовые акты

- [29] Лимская декларация руководящих принципов контроля (принята в г. Лиме 17.10.1977–26.10.1977 гг. IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)) // Документ опубликован не был. — СПС КонсультантПлюс.
- [30] Международный стандарт финансовой отчетности (IFRS) 10 «Консолидированная финансовая отчетность» (введен в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 18.07.2012 г. N 106н) // Документ опубликован не был. — КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. — Электрон. дан. — М., 2012.
- [31] О Договоре о порядке перемещения физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза : решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 05.07.2010 г. N 51 // Бюллетень международных договоров. — 2012. — N 6.
- [32] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — N 15. — Ст. 1691.
- [33] О Правительстве Российской Федерации : федер. конституционный закон от 17.12.1997 г. N 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1997. — N 51. — Ст. 5712.
- [34] Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 31.07.1998 г. N 145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1998. — N 31. — Ст. 3823.
- [35] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. N 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1994. — N 32. — Ст. 3301.
- [36] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. N 14-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — N 5. — Ст. 410.
- [37] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон Рос. Федерации от 30.12.2001 г. N 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — N 1 (ч. 1). — Ст. 1.

- [38] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон Рос. Федерации от 31.07.1998 г. N 146-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1998. — N 31. — Ст. 3824.
- [39] Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 г. N 17) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — N 50. — Ст. 6615.
- [40] Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 13.06.1996 г. N 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — N 25. — Ст. 2954.
- [41] О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федер. закон Рос. Федерации от 10.07.2002 г. N 86-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — N 28. — Ст. 2790.
- [42] О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 05.04.2013 г. N 41-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2013. — N 14. — Ст. 1649.
- [43] О банках и банковской деятельности : федер. закон Рос. Федерации от 2.12.1990 г. N 395-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — N 6. — Ст. 492.
- [44] О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 23.12.2003 г. N 177-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2003. — N 52 (часть I). — Ст. 5029.
- [45] О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций : федер. закон Рос. Федерации от 25.02.1999 г. N 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1999. — N 9. — Ст. 1097.
- [46] О банке развития : федер. закон Рос. Федерации от 17.05.2007 г. N 82-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2007. — N 22. — Ст. 2562.
- [47] О государственных и муниципальных унитарных предприятиях : федер. закон Рос. Федерации от 14.11.2002 г. N 161-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — N 48. — Ст. 4746.
- [48] Об автономных учреждениях : федер. закон Рос. Федерации от 03.11.2006 г. N 174-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2006. — N 45. — Ст. 4626.
- [49] О некоммерческих организациях : федер. закон Рос. Федерации от 12.01.1996 г. N 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — N 3. — Ст. 145.
- [50] Об общественных объединениях : федер. закон Рос. Федерации от 19.05.1995 г. N 82-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — N 21. — Ст. 1930.

- [51] Об аудиторской деятельности : федер. закон Рос. Федерации от 30.12.2008 г. N 307-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2009. — N 1. — Ст. 15.
- [52] О валютном регулировании и валютном контроле : федер. закон Рос. Федерации от 10.12.2003 г. N 173-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2003. — N 50. — Ст. 4859.
- [53] О таможенном тарифе : закон Рос. Федерации от 21.05.1993 г. N 5003-1 // Рос. газ. — 1993. — N 107.
- [54] Об организации страхового дела в Российской Федерации : закон Рос. Федерации от 27.11.1992 г. N 4015-1 // Рос. газ. — 1993. — N 6.
- [55] О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования : федер. закон Рос. Федерации от 24.07.2009 г. N 212-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2009. — N 30. — Ст. 3738.
- [56] О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования : федер. закон Рос. Федерации от 24.07.2009 г. N 212-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2009. — N 30. — Ст. 3738.
- [57] О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений : федер. закон Рос. Федерации от 30.04.2008 г. N 56-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — N 18. — Ст. 1943.
- [58] О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации : федер. закон Рос. Федерации от 27.11.2001 г. N 155-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — N 49. — Ст. 4561.
- [59] Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 29.11.2010 г. N 326-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — N 49. — Ст. 6422.
- [60] Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний : федер. закон Рос. Федерации от 24.07.1998 г. N 125-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1998. — N 31. — Ст. 3803.
- [61] Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 08.06.2004 г. N 729 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — N 24. — Ст. 2395.
- [62] О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 09.03.2004 г. N 314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — N 11. — Ст. 945.

- [63] Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу : указ Президента Рос. Федерации от 13.06.2012 г. N 808 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — N 25. — Ст. 3314.
- [64] Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России) : постановление ВС Рос. Федерации от 27.12.1991 г. N 2122-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 1992. — N 5. — Ст. 180.
- [65] О Фонде социального страхования Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 12.02.1994 г. N 101 // САПП РФ. — 1994. — N 8. — Ст. 599.
- [66] Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования : постановление Правительства Рос. Федерации от 29.07.1998 г. N 857 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1998. — N 32. — Ст. 3902.
- [67] О Министерстве финансов Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 30.06.2004 г. N 329 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — N 31. — Ст. 3258.
- [68] Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе : постановление Правительства Рос. Федерации от 30.09.2004 г. N 506 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — N 40. — Ст. 3961.
- [69] О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора : постановление Правительства Рос. Федерации от 04.02.2014 N 77 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — N 6. — Ст. 591.
- [70] О Федеральном казначействе : постановление Правительства Рос. Федерации от 01.12.2004 г. N 703 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — N 49. — Ст. 4908.
- [71] Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 01.03.2008 г. N 134 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — N 10. — Ст. 932.
- [72] Об утверждении федеральных стандартов аудиторской деятельности : приказ Минфина России от 17.08.2010 г. N 90н // Рос. газ. — 2010. — N 265.
- [73] Об утверждении Положений о территориальных органах Федеральной налоговой службы : приказ Минфина России от 09.08.2005 г. N 101н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2005. — N 38.
- [74] О банковских операциях и других сделках расчетных небанковских кредитных организаций, обязательных нормативах расчетных небанковских кредитных организаций и особенностях осуществления Банком России надзора за их соблюдением : инструкция Банка России от 26.04.2006 г. N 129-И // Вестник Банка России. — 2006. — N 32.

- [75] О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций : инструкция Банка России от 02.04.2010 г. N 135-И // Вестник Банка России. — 2010. — N 23.
- [76] Об обязательных нормативах небанковских кредитных организаций, имеющих право на осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов и связанных с ними иных банковских операций, и особенностях осуществления Банком России надзора за их соблюдением : инструкция Банка России от 15.09.2011 г. N 137-И // Вестник Банка России. — 2011. — N 54.
- [77] Об особенностях пруденциального регулирования деятельности небанковских кредитных организаций, осуществляющих депозитные и кредитные операции : положение Банка России от 21.09.2001 г. N 153-П // Вестник Банка России. — 2001. — N 60.
- [78] О методике определения собственных средств (капитала) кредитных организаций : положение Банка России от 10.02.2003 г. N 215-П // Вестник Банка России. — 2003. — N 15.
- [79] О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности : положение Банка России от 23.03.2005 г. N 253-П // Вестник Банка России. — 2004. — N 28.
- [80] О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери : положение Банка России от 20.03.2006 г. N 283-П // Вестник Банка России. — 2006. — N 26.

Судебная практика

- [81] По жалобе закрытого акционерного общества «Производственно-коммерческая компания «Пирамида» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 4 статьи 14 Закона Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле»: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 4.03.1999 г. N 50-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1999. — N 21. — Ст. 2668.
- [82] Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 23.04.2004 г. N 9-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. — 2004. — N 4.

СПИСОК УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ И СОКРАЩЕНИЙ

абз. — абзац (ы)

АСВ — Агентство по страхованию вкладов

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации

Внешэкономбанк — Банк развития и внешнеэкономической деятельности

ГД РФ — Государственная Дума Российской Федерации

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации

ЕврАзЭС — Евразийское экономическое сообщество

Закон о банках — Федеральный закон «О банках и банковской деятельности»

Закон о валютном регулировании — Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле»

КоАП РФ — Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации

КРФ — Конституция Российской Федерации

МВФ — Международный валютный фонд

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации

млн — миллион

млрд — миллиард

ММВБ — Московская межбанковская валютная биржа (фондовый индекс, основной индикатор фондового рынка)

МРОТ — минимальный размер оплаты труда

НДКО — небанковские кредитные организации, осуществляющие депозитно-кредитные операции

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации

НКО — небанковская кредитная организация

ОАО — открытое акционерное общество

ООО — общество с ограниченной ответственностью

п. — пункт

РНКО — расчетная небанковская кредитная организация

Росфиннадзор — Федеральная служба финансово-бюджетного надзора

РТС — российская торговая система (фондовый индекс, основной индикатор фондового рынка)

руб. — рубль (ей)

РФ — Российская Федерация

ст. — статья (и)

СФ РФ — Совет Федерации Российской Федерации

ТК ТС — Таможенный кодекс Таможенного союза

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации

ФЗ — Федеральный закон

ФНБ — Фонд национального благосостояния

ФНС — Федеральная налоговая служба

ФС РФ — Федеральное Собрание Российской Федерации

ЦБ РФ — Центральный банк Российской Федерации (Банк России)

ч. — часть (и)

ГЛОССАРИЙ

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

Администратор источников финансирования дефицита бюджета — орган государственной власти, орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право в соответствии с настоящим Кодексом осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета.

Аудиторская тайна — любые сведения и документы, полученные и (или) составленные аудиторской организацией и ее работниками, а также индивидуальным аудитором и работниками, с которыми им заключены трудовые договоры, при оказании услуг, за исключением: сведений, разглашенных самим лицом, которому оказывались услуги, предусмотренные ФЗ «Об аудиторской деятельности», либо с его согласия; сведений о заключении с аудируемым лицом договора о проведении обязательного аудита; сведений о величине оплаты аудиторских услуг.

Банковская тайна — защищаемая и гарантируемая законодательно определенными субъектами информация (сведения об операциях, счетах и вкладах своих клиентов и корреспондентов, а также иные сведения, установленные кредитной организацией в их интересах, если это не противоречит федеральному закону), полученная кредитными организациями в ходе осуществления банковской деятельности, неизвестная третьим лицам в силу ее повышенной значимости и имеющая ограниченный доступ на законном основании.

Бюджетные инвестиции — бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества.

Бюджетные полномочия — установленные Бюджетным кодексом РФ и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные пра-

воотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

Бюджетный кредит — денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

Валютный (обменный) курс — пропорция, в которой валюта одной страны обменивается на валюту другой.

Валютный риск кредитной организации — риск убытков вследствие неблагоприятного изменения курсов иностранных валют и (или) драгоценных металлов по открытым кредитной организацией позициям в иностранных валютах и (или) драгоценных металлах.

Возможные потери кредитной организации (применительно к формированию резерва) — риск понесения убытков по причине возникновения одного или нескольких следующих обстоятельств: неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязательств контрагентом кредитной организации по совершенным ею операциям (заключенным ею сделкам) или вследствие неисполнения обязательств лицом, надлежащее исполнение обязательств которого обеспечивается принятым на себя кредитной организацией обязательством; обесценение (снижение стоимости) активов кредитной организации; увеличение объема обязательств и (или) расходов кредитной организации по сравнению с ранее отраженными в бухгалтерском учете.

Генеральная лицензия Банка России — лицензия на осуществление банковских операций, предоставляющая право кредитным организациям осуществлять банковские операции в рублях и иностранной валюте, привлекать денежные средства физических лиц и юридических лиц в рублях и иностранной валюте.

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

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

Главный распорядитель бюджетных средств — орган государственной власти, орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнова-

ния и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Государственная или муниципальная гарантия — вид долгового обязательства, в силу которого соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование (гарант) обязаны при наступлении предусмотренного в гарантии события (гарантийного случая) уплатить лицу, в пользу которого предоставлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств соответствующего бюджета в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства отвечать за исполнение третьим лицом (принципалом) его обязательств перед бенефициаром.

Государственное (муниципальное) задание — документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

Государственные (муниципальные) услуги (работы) — услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами.

Денежные инструменты — дорожные чеки, векселя, чеки (банковские чеки), а также ценные бумаги в документарной форме, удостоверяющие обязательство эмитента (должника) по выплате денежных средств, в которых не указано лицо, которому осуществляется такая выплата.

Деньги (национальные) — информация о платежеспособности (ликвидности) и неплатежеспособности (неликвидности) их владельцев, выраженная в определенной законодательством Российской Федерации форме (наличной и безналичной), выпущенная уполномоченным на то органом — Банком России, имеющая законодательно установленную единицу (денежной единицей РФ является рубль), служащая средством обмена, платежа, накопления, мерой стоимости и эквивалентом товаров (работ, услуг) и осуществляющая функцию мировых денег.

Дефицит бюджета — превышение расходов бюджета над его доходами.

Единый счет бюджета — счет (совокупность счетов для федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации), открытый (открытых) Федеральному казначейству в учреждении Центрального банка РФ отдельно по каждому бюджету бюджетной системы РФ для учета средств бюджета и осуществления операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

Кассовое обслуживание исполнения бюджета — проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

Конверсия валюты — обмен иностранной валюты одного иностранного государства на валюту другого иностранного государства на внутреннем валютном рынке России.

Конвертация валюты — установленная законодательством возможность и порядок продажи и покупки иностранной валюты резидентами и нерезидентами за рубли на внутреннем валютном рынке России.

Межбанковская валютная биржа — специализированная биржа, имеющая лицензию Банка России на организацию операций по купле-продаже иностранной валюты и проведение расчетов по заключенным на ней сделкам.

Наличные денежные средства — денежные знаки в виде банкнот и казначейских билетов, монет, за исключением монет из драгоценных металлов, находящиеся в обращении и являющиеся законным платежным средством в государствах-членах Таможенного союза или иностранных государствах (группе иностранных государств), включая изъятые либо изымаемые из обращения, но подлежащие обмену на находящиеся в обращении денежные знаки.

Офшорная зона — территория государства или её часть, в пределах которой для компаний-нерезидентов действует особый льготный режим регистрации, лицензирования и налогообложения, как правило, при условии, что их предпринимательская деятельность осуществляется вне пределов этого государства.

Плановый период — два финансовых года, следующие за очередным финансовым годом.

Получатель бюджетных средств — орган государственной власти, орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета.

Профицит бюджета — превышение доходов бюджета над его расходами.

Процентный риск кредитной организации — риск возникновения финансовых потерь (убытков) вследствие неблагоприятного изменения процентных ставок по активам, пассивам и внебалансовым инструментам кредитной организации.

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

Резидент офшорной зоны — физическое лицо, имеющее постоянное место жительства на территории иностранного государства, предоставляющего льготный налоговый режим и (или) не предусматривающего раскрытие и предоставление информации при проведении финансовых операций (в том числе временно находящееся за пределами офшорной зоны); юридическое лицо, учрежденное на территории офшорной зоны; обособленное подразделение юридического лица, расположенное на территории офшорной зоны, не имеющее статуса юридического лица; находящиеся за пределами офшорной зоны филиал или представительство резидента офшорной зоны.

Страхование — отношения по защите интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов РФ 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.

Страхователь — юридическое лицо или дееспособное физическое лицо, заключившее со страховщиком договор страхования либо являющееся страхователем в силу закона.

Страховая выплата — денежная сумма, которая определена в порядке, установленном федеральным законом и (или) договором страхования, и выплачивается страховщиком страхователю, застрахованному лицу, выгодоприобретателю при наступлении страхового случая.

Страховая деятельность (страховое дело) — сфера деятельности страховщиков по страхованию, перестрахованию, взаимному страхованию, а также страховых брокеров, страховых актуариев по оказанию услуг, связанных со страхованием, с перестрахованием.

Страховая сумма — денежная сумма, которая определена в порядке, установленном федеральным законом и (или) договором страхования при его заключении, и исходя из которой устанавливаются размер страховой премии (страховых взносов) и размер страховой выплаты при наступлении страхового случая.

Страховой риск — предполагаемое событие, на случай наступления которого проводится страхование, обладающее признаками вероятности и случайности его наступления.

Страховой случай — совершившееся событие, предусмотренное договором страхования или законом, с наступлением которого возникает обязанность страховщика произвести страховую выплату страхователю, застрахованному лицу, выгодоприобретателю или иным третьим лицам.

Страховщик — страховая организация и общество взаимного страхования, созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации для осуществления деятельности по страхованию, перестрахованию, взаимному страхованию и получившее лицензию на осуществление соответствующего вида страховой деятельности.

Уполномоченные банки — кредитные организации, созданные в соответствии с российским законодательством и имеющие право на основании лицензий Центрального банка РФ осуществлять банковские операции со средствами в иностранной валюте.

Финансы — это обособившаяся часть, урегулированная нормами права системы денежно-экономических отношений по аккумуляции, распределению и использованию государственных и муниципальных, централизованных и децентрализованных, бюджетных и внебюджетных, общих и целевых фондов денежных средств, которые необходимы для решения задач и функций государства и местного самоуправления.

Финансовая дисциплина — добровольное признание и надлежащее исполнение законодательно установленных и обязательных для всех физических и юридических лиц, объединений, предприятий, организаций, учреждений, органов государственной (муниципальной) власти и их должностных лиц правил, требований и порядка деятельности, связанной с аккумуляцией, распределением, расходованием финансовых фондов денежных средств в целях реализации финансовой политики страны.

Финансовое право — это самостоятельная отрасль российского права, регулирующая общественные отношения, складывающиеся по поводу формирования системы и структуры государственных и муниципальных финансов, а также по аккумуляции, распределению и использованию финансовых фондов денежных средств в целях решения задач и функций публично-правовых образований.

Целевой иностранный кредит (заимствование) — форма финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований Российской Федерации, которая предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и возмездной основах путем оплаты товаров, работ и услуг в соответствии с целями этих проектов. Целевые иностранные кредиты (заимствования) включают связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц, а также нефинансовые кредиты международных финансовых организаций.

Эмиссионный доход кредитной организации в организационно-правовой форме акционерного общества — положительная разница между стоимостью (ценой) акций при их продаже первым владельцам и номинальной стоимостью акций и (или) разница, возникающая при оплате акций иностранной валютой, между стоимостью акций, рассчитанной исходя из официального курса иностранной валюты по отношению к рублю, установленного Банком России на дату зачисления средств в уставный капитал, и стоимостью акций, установленной в решении о выпуске акций.

Эмиссионный доход кредитной организации в организационно-правовой форме общества с ограниченной ответственностью — положительная разница между стоимостью долей кредитной организации при их оплате участниками при увеличении уставного капитала кредитной организации и номинальной стоимостью долей, по которой они учтены в составе уставного капитала, и (или) разница между стоимостью долей, рассчитанной исходя из курса иностранной валюты, установленного Банком России на день поступления иностранной валюты в оплату уставного капитала кредитной организации, и стоимостью долей, установленной в решении об оплате долей иностранной валютой.

Учебное издание

Безикова Екатерина Витальевна

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО РОССИИ

Учебное пособие

Корректор Осипова Е. А.

Компьютерная верстка Морозова Ю. В.

Издано в Томском государственном университете
систем управления и радиоэлектроники.

634050, г. Томск, пр. Ленина, 40

Тел. (3822) 533018.