



ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА РАН  
АКАДЕМИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ

# ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

УЧЕБНИК ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО БАКАЛАВРИАТА

3-е издание, переработанное и дополненное

Под общей редакцией заслуженного юриста Российской Федерации,  
доктора юридических наук, профессора  
**С. В. Запольского**

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования  
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,  
обучающихся по юридическим направлениям и специальностям*

Книга доступна в электронной библиотечной системе  
[biblio-online.ru](http://biblio-online.ru)



Москва ■ Юрайт ■ 2015

УДК 347.73  
ББК 67.402я73  
Ф59

**Ответственный редактор:**

**Запольский Сергей Васильевич** — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, заведующий сектором административного и бюджетного права Института государства и права Российской академии наук, заведующий кафедрой финансового, банковского и административного права факультета юриспруденции и ювенальной юстиции Российского государственного социального университета.

**Рецензенты:**

*Селюков А. Д.* — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права РЭУ им. Г. В. Плеханова;

*Сенцова (Карасева) М. В.* — доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой финансового права ВГУ, заслуженный работник высшей школы РФ.

**Финансовое право** : учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. С. В. Запольского. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2015. — 491 с. — Серия : Бакалавр. Академический курс.

ISBN 978-5-9916-5308-4

В учебнике излагаются основные понятия, принципы и методы финансового права, анализируются его нормы и источники, освещаются правовые вопросы финансового контроля и финансово-правовой ответственности, подробно исследуются отдельные институты и подотрасли финансового права Российской Федерации.

Все институты этой отрасли права в учебнике сгруппированы в крупные разделы, что позволяет авторам более широко и комплексно осветить существо финансово-правового регулирования. При этом читателю предоставляется возможность сравнить точки зрения разных ученых на те или иные проблемы правового регулирования финансовых отношений. Настоящий учебник поможет студентам сформировать целостное представление о финансовом праве и финансовой системе государства.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

*Для студентов и преподавателей экономических и юридических факультетов высших учебных заведений, слушателей системы повышения квалификации, практических работников (предпринимателей, руководителей организаций, юристов, экономистов, финансовых менеджеров) и всех интересующихся вопросами финансового права.*

УДК 347.73  
ББК 67.402я73

## Оглавление

|                          |    |
|--------------------------|----|
| Авторский коллектив..... | 7  |
| Предисловие .....        | 9  |
| Принятые сокращения..... | 12 |

### Раздел I. ОБЩАЯ ЧАСТЬ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

|  |            |
|--|------------|
| <b>Глава 1. Финансы. Финансовая деятельность. Финансовое право .....</b>                         | <b>17</b>  |
| 1.1. Деньги, финансы и финансовое право: связь понятий.....                                      | 17         |
| 1.2. Финансы как объемы прав в денежном выражении.....   | 27         |
| 1.3. Финансовая деятельность и национальный доход.....   | 30         |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>   | <i>35</i>  |
| <b>Глава 2. Предмет и метод финансового права. Финансовая система.....</b>                       | <b>36</b>  |
| 2.1. Финансовое право. Предмет и метод финансового права.....                                    | 36         |
| 2.2. Эмиссия денег, законов и возобновление права.....   | 45         |
| 2.3. Методология финансового права.....  | 46         |
| 2.4. Источники финансового права.....  | 52         |
| 2.5. Финансовая система.....   | 61         |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>   | <i>65</i>  |
| <b>Глава 3. Субъекты финансового права .....</b>   | <b>66</b>  |
| 3.1. Общая характеристика субъекта финансового права.....  | 66         |
| 3.2. Классификация субъектов финансового права .....   | 72         |
| 3.3. Публичные субъекты финансового права.....   | 76         |
| 3.4. Индивидуальные и коллективные субъекты финансового права.....                               | 80         |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>   | <i>90</i>  |
| <b>Глава 4. Правовые основы финансового контроля .....</b>                                       | <b>91</b>  |
| 4.1. Понятие финансового контроля, его принципы.....   | 91         |
| 4.2. Виды финансового контроля.....  | 98         |
| 4.3. Государственный и муниципальный финансовый контроль.....                                    | 100        |
| 4.4. Формы и методы финансового контроля.<br>Ревизия — основная форма финансового контроля ..... | 117        |
| 4.5. Финансовый мониторинг .....   | 124        |
| 4.6. Правовые основы аудита.....   | 128        |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>   | <i>136</i> |
| <b>Глава 5. Финансово-правовое принуждение.<br/>Финансово-правовая ответственность .....</b>     | <b>137</b> |
| 5.1. Общие положения о финансово-правовой ответственности .....                                  | 137        |
| 5.2. Понятие финансового правонарушения и его признаки .....                                     | 141        |

|  |            |
|--|------------|
| 5.3. Финансово-правовые санкции.....                               | 145        |
| 5.4. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства..... | 148        |
| 5.5. Ответственность за нарушение налогового законодательства..... | 154        |
| 5.6. Ответственность за нарушение валютного законодательства.....  | 161        |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>                     | <i>166</i> |

## **Раздел II. ОТДЕЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПОДОТРАСЛИ ФИНАНСОВОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

|  |            |
|--|------------|
| <b>Глава 6. Бюджетное право Российской Федерации.....</b>  | <b>169</b> |
| 6.1. Бюджетное право в системе финансового права<br>Российской Федерации. Понятие бюджета.....   | 169        |
| 6.2. Бюджетное устройство Российской Федерации.....  | 180        |
| 6.3. Правовое регулирование межбюджетных отношений.....  | 193        |
| 6.4. Правовое регулирование бюджетного процесса.....   | 200        |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>   | <i>211</i> |
| <b>Глава 7. Правовое регулирование государственных доходов.....</b>  | <b>212</b> |
| 7.1. Государственные доходы: понятие и классификация.....  | 212        |
| 7.2. Общие условия и принципы формирования государственных доходов... ..   | 216        |
| 7.3. Правовой режим управления государственными доходами.....  | 222        |
| 7.4. Роль налогового права в механизме регулирования<br>государственных доходов.....   | 238        |
| 7.5. Правовое регулирование налоговых доходов.....   | 242        |
| 7.6. Правовое регулирование неналоговых доходов.....   | 253        |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>   | <i>258</i> |
| <b>Глава 8. Публичный кредит и публичный долг.....</b>   | <b>259</b> |
| 8.1. Правовые основы публичного (государственного и муниципального)<br>кредита и долга. Понятие и значение публичного (государственного<br>и муниципального) кредита и долга в Российской Федерации..... | 259        |
| 8.2. Формы (виды) государственного и муниципального долга.....   | 266        |
| 8.3. Финансовые правоотношения в области публичного кредита.....   | 285        |
| 8.4. Правовое регулирование внутренних государственных<br>и муниципальных займов. Управление публичным долгом.....   | 289        |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>   | <i>299</i> |
| <b>Глава 9. Правовое регулирование государственных<br/>и муниципальных расходов.....</b>   | <b>300</b> |
| 9.1. Понятие, система, принципы государственных<br>и муниципальных расходов.....   | 300        |
| 9.2. Правовое регулирование бюджетных ассигнований.....  | 308        |
| 9.3. Расходы и расходные обязательства бюджета Российской<br>Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации.....   | 313        |
| 9.4. Расходы и расходные обязательства бюджетов<br>муниципальных образований.....  | 322        |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>   | <i>331</i> |
| <b>Глава 10. Инвестиционное право.....</b>   | <b>332</b> |
| 10.1. Понятие инвестиций, их классификация.....  | 332        |

|  |            |
|--|------------|
| 10.2. Правовые основы инвестиционной деятельности.....   | 336        |
| 10.3. Капитальные вложения как форма государственного инвестирования....   | 349        |
| 10.4. Субъекты инвестиционной деятельности .....   | 357        |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>   | <i>363</i> |
| <b>Глава 11. Страхование. Обязательное медицинское страхование.<br/>Пенсионное и иное социальное страхование.....</b>  | <b>364</b> |
| 11.1. Правовые основы страхования .....  | 364        |
| 11.2. Организация страхования в Российской Федерации.....  | 370        |
| 11.3. Правоотношения в области страхования. Страховые резервы .....  | 378        |
| 11.4. Отдельные виды страхования.....  | 382        |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>   | <i>403</i> |
| <b>Глава 12. Эмиссионное право. Правовые основы эмиссии.<br/>Денежное обращение .....</b>  | <b>404</b> |
| 12.1. Организация денежного обращения.....   | 404        |
| 12.2. Эмиссионное право.....   | 413        |
| 12.3. Денежно-кредитная политика государства и ее правовое<br>регулирование .....  | 416        |
| 12.4. Правовой режим обращения наличных денег<br>и ведения кассовых операций.....  | 420        |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>   | <i>425</i> |
| <b>Глава 13. Публично-правовое регулирование банковской<br/>деятельности .....</b>   | <b>426</b> |
| 13.1. Банковская система как ключевой элемент финансовой системы<br>государства .....  | 426        |
| 13.2. Правовое регулирование деятельности кредитных организаций .....  | 436        |
| 13.3. Противодействие незаконным финансовым операциям.....   | 456        |
| 13.4. Финансово-правовые основы безналичных расчетов.<br>Корреспондентские счета банков .....  | 463        |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>   | <i>468</i> |
| <b>Глава 14. Правовое регулирование валютных операций .....</b>  | <b>469</b> |
| 14.1. Понятие и виды валютных операций. Субъекты и объекты<br>валютных операций.....   | 469        |
| 14.2. Правовое регулирование валютных ограничений.....   | 472        |
| 14.3. Правовое регулирование валютных операций по приобретению<br>и отчуждению валютных ценностей, валюты Российской<br>Федерации и внутренних ценных бумаг.....   | 476        |
| 14.4. Правовое регулирование ввоза и вывоза валютных ценностей,<br>валюты Российской Федерации и внутренних ценных бумаг,<br>внутренних и внешних переводов валютных ценностей, валюты<br>Российской Федерации и внутренних ценных бумаг ..... | 483        |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>   | <i>485</i> |
| <b>Литература .....</b>  | <b>487</b> |



## Авторский коллектив

**Алексеева Диана Геннадьевна**, доктор юридических наук, профессор кафедры банковского права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина — гл. 13 (п. 13.1—13.3);

**Васянина Елена Леонидовна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Уральской государственной юридической академии (г. Екатеринбург) — гл. 7;

**Древаль Людмила Николаевна**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел Дальневосточного юридического института МВД России (г. Хабаровск) — гл. 3;

**Казанцев Николай Михайлович**, доктор юридических наук, профессор, кандидат экономических наук, руководитель Центра экономико-правовых проблем государственного и муниципального управления Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (г. Москва) — гл. 1, 2 (п. 2.1—2.3, 2.5);

**Киселева Ольга Игоревна**, адвокат Адвокатской палаты г. Москвы — гл. 13 (п. 13.4);

**Крылов Олег Михайлович**, кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, трудового и экологического права, и.о. заведующего кафедрой государственного права Института права Башкирского государственного университета (г. Уфа) — гл. 12, 14;

**Миронова Светлана Михайловна**, кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного и административного права Волгоградского института бизнеса — гл. 4;

**Петрова Инга Вадимовна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Финансового университета при Правительстве РФ (г. Москва) — гл. 9;

**Пешкова Христина Вячеславовна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин факультета подготовки специалистов для судебной системы (юридический факультет) Центрального филиала Российской академии правосудия (г. Воронеж) — гл. 6;

**Пиняскина Оксана Владимировна**, кандидат юридических наук, начальник тендерного отдела ФГУП «НПО «Микроген»» (г. Москва) — гл. 10;

**Покачалова Елена Вячеславовна**, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии, почетный работник высшего профессионального образования РФ — гл. 8;

**Румянцева Анна Валентиновна**, кандидат юридических наук, начальник управления правового обеспечения деятельности страховой группы ЗАО «Страховая группа «УралСиб»» (г. Москва) — гл. 11;

**Саттарова Нурия Альвановна**, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой экологического, трудового и финансового права Института права Башкирского государственного университета (г. Уфа) — гл. 5;

**Цинделиани Имеда Анатольевич**, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры, заведующий кафедрой финансового права Российской академии правосудия (г. Москва) — гл. 2 (п. 2.4).

Руководитель авторского коллектива **О. И. Киселева**



## Предисловие

В составе дисциплин бакалавриата финансовое право занимает особое место. Эта дисциплина призвана создать у студента прочные представления о механизме правовых велений, исходящих от органов государства, руководящих экономическим развитием, в конкретную хозяйственно-финансовую политику. Денежные отношения во всех их видах, выступая предметом этой политики, во многом определяют характер и содержание гражданско-правовых, трудовых, административных, экологических и других социально-экономических процессов. Кроме того, сами финансовые отношения подвергаются сложному и интенсивному правовому регулированию, направленному на защиту имущественных прав и интересов громадного множества коллективных и индивидуальных субъектов. Налоги, государственные расходы, бюджетная система, эмиссия денег, страхование — все это образует особую и весьма специфическую сферу правового регулирования, без понимания закономерностей которой трудно представить себе современного юриста-правоведа.

Нельзя не упомянуть и финансовую грамотность, необходимую для каждого специалиста любой отрасли народного хозяйства. Финансовое право как учебная дисциплина дает комплексные представления о денежно-финансовых процессах, протекающих в обществе, представляет верную систему ценностных координат для ориентирования в сложной экономической действительности.

После Октябрьского переворота финансовое право как учебная дисциплина было восстановлено только в конце 1930-х гг. и шаг за шагом, последовательно завоевывало место под «юридическим солнцем» вплоть до периода изменения социально-экономического строя в России и других постсоветских государствах.

Начало 1990-х гг. ознаменовалось резким повышением интереса к финансово-правовой составляющей экономики, что повлекло взрыв внимания к учебной дисциплине и науке финансового права.

Учебник, предлагаемый читателю, — далеко не первое издание, призванное к системному изложению финансово-правовых понятий и категорий. Широко известны учебники и учебные пособия, подготовленные под руководством таких известных ученых, как Е. А. Ровинский, Н. И. Химичева, О. Н. Горбунова, Л. К. Воронова, Е. Ю. Грачева, Ю. А. Крохина, В. М. Зуев, и их учеников и последователей.

Повышенная динамичность финансово-правовой материи, возникновение в ее недрах новых и новейших тенденций определяют потребность постоянного обеспечения соответствия учебников финансового права

складывающейся действительности, новому законодательству и правоприменительной политике.

В результате освоения дисциплины, предложенной к изучению в настоящем издании, студент должен:

**знать**

- предмет регулирования и систему отрасли финансового права;
- сущность финансовой деятельности, финансового контроля, финансовой ответственности;
- структуру финансовой системы государства;
- правовое положение субъектов финансового права;
- основы правового регулирования денежного обращения, бюджетного процесса, межбюджетных отношений, государственных доходов и расходов, публичного долга и публичного кредита, банковской деятельности, инвестиционной деятельности, страхования;

**уметь**

- анализировать нормативные правовые акты, содержащие нормы финансового права;
- правильно применять полученные знания в процессе реализации норм действующего права, регулирующего сферу финансовых отношений;

**владеть**

- навыками юридически грамотного выстраивания линии поведения участников отношений, регулируемых нормами финансового права.

Следует обратить внимание читателя на то, что в некоторое отступление от сложившихся подходов к формированию структуры учебников по финансовому праву, институты этой отрасли права сгруппированы в крупные разделы, что позволяет более широко и комплексно осветить существо финансово-правового регулирования. В частности, налоговое право рассматривается в контексте крупного правового массива — государственных (публичных) доходов, объединяющего отчисления во внебюджетные фонды, правовое регулирование парафискалитетов, нефтегазовых доходов и других фискальных поступлений, не являющихся доходами от налогообложения.

Аналогично строится и освещение государственных расходов, правовое регулирование которых носит собирательный характер. При этом авторы учебника исходили из того, что подробное, узкопрактическое изложение действия соответствующих юридических механизмов — предмет отдельных учебных дисциплин, таких как «Налоговое право», «Сметно-бюджетное финансирование», «Правовое регулирование инвестиций» и соответствующих специализированных учебников.

К подготовке настоящего учебника мы постарались привлечь специалистов, представляющих все многообразие взглядов на финансовое право, как по принадлежности к различным научным школам, так и по географическому признаку. Среди авторов и известные ученые, и специалисты с творческим потенциалом и далеко идущими планами. Авторский коллектив не ставил задачу обеспечения единообразия в оценках и выводах; читателю предоставляется возможность сравнить точки зрения разных ученых на те или иные проблемы правового регулирования финансовых отношений.

Подготовка учебника протекала преимущественно в 2012 г. — во время осложнения финансовой ситуации и наличия кризисных явлений в российской экономике. Это не могло не повлечь стремления авторов учебника осветить нерешенные проблемы, противоречия и серьезные пробелы в правовом регулировании финансовых отношений в нашей стране.

Законодательство и иной нормативный материал приведены по состоянию на 1 сентября 2013 г.

Ответственный редактор  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор  
С. В. Запольский

## Принятые сокращения

### 1. Нормативные правовые акты<sup>1</sup>

**Конституция РФ** — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 № 7-ФКЗ)

**БК РФ** — Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ

**ВК РФ** — Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ

**ГК РФ** — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ

**КоАП РФ** — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ

**НК РФ** — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ

**СК РФ** — Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ

**ТК РФ** — Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ

**УК РФ** — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ

**УПК РФ** — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ

**Закон о банках** — Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»

**Закон о Банке России** — Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»

**Закон о бухгалтерском учете** — Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»

**Закон о валютном регулировании** — Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»

**Закон о национальной платежной системе** — Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»

---

<sup>1</sup> Все нормативные правовые и судебные акты, упомянутые в данном учебнике, рассматриваются (за исключением особо оговоренных случаев) в действующей редакции. С источником их опубликования, а также с внесенными в них изменениями и дополнениями можно ознакомиться на Официальном интернет-портале правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>), а также обратиться к справочно-правовым системам «Гарант», «КонсультантПлюс» и др. — *Примеч. ред.*

**Закон о рынке ценных бумаг** — Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»

**Закон об исполнительном производстве** — Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»

**Закон об обязательном пенсионном страховании** — Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»

**Закон об организации страхового дела** — Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»

## **2. Органы власти. Судебные органы**

**Банк России, ЦБ РФ** — Центральный банк Российской Федерации

**ВАС РФ** — Высший Арбитражный Суд Российской Федерации

**ВС РФ** — Верховный Суд Российской Федерации

**МВД России** — Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Минздравсоцразвития России** — Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (с 12 марта 2004 г. до 22 мая 2012 г.; с 22 мая 2012 г. — Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России))

**Минтруд России** — Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации

**Минфин России** — Министерство финансов Российской Федерации

**Минэкономразвития России** — Министерство экономического развития Российской Федерации

**Минюст России** — Министерство юстиции Российской Федерации

**Росфиннадзор** — Федеральная служба финансово-бюджетного надзора

**Росфинмониторинг** — Федеральная служба по финансовому мониторингу

**ФНС России** — Федеральная налоговая служба

**ФТС России** — Федеральная таможенная служба

## **3. Прочие сокращения**

**ЕврАзЭС** — Евразийское экономическое сообщество

**ЕСПЧ** — Европейский суд по правам человека

**ЕЦБ** — Европейский центральный банк

**КПСС** — Коммунистическая партия Советского Союза

**МВФ** — Международный валютный фонд

**млн** — миллион (-ы)

**млрд** — миллиард (-ы)

**НДС** — налог на добавленную стоимость

**ОАО** — открытое акционерное общество

**ОМС** — обязательное медицинское страхование

**ООН** — Организация Объединенных Наций

**ПБУ** — Положение по бухгалтерскому учету

**ПФР** — Пенсионный фонд Российской Федерации

**РФ** — Российская Федерация

**СМИ** — средства массовой информации

**СНГ** – Содружество Независимых Государств

**СНК (РСФСР, СССР)** – Совет Народных Комиссаров (РСФСР, СССР)

**СССР** – Союз Советских Социалистических Республик

**субъект РФ, субъект Федерации** – субъект Российской Федерации

**США** – Соединенные Штаты Америки

**трлн** – триллион (-ы)

**ФАТФ** – Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF – Financial Action Task Force on Money Laundering)

**ЦИК СССР** – Центральный Исполнительный Комитет СССР

**ШОС** – Шанхайская организация сотрудничества

**абз.** – абзац (-ы)

**гл.** – глава (-ы)

**п.** – пункт (-ы)

**подп.** – подпункт (-ы)

**разд.** – раздел (-ы)

**ст.** – статья (-и)

**ч.** – часть (-и)

**Раздел I**  
**ОБЩАЯ ЧАСТЬ**  
**ФИНАНСОВОГО ПРАВА**







# Глава 1

## ФИНАНСЫ. ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ. ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

---

В результате изучения данной главы студент должен:

**знать**

- содержание понятий «деньги», «финансы»;

**уметь**

- различать научные подходы к определению финансов и финансовой деятельности;
- давать характеристику финансовой деятельности, определять экономические условия развития финансов;

**владеть**

- навыками сопоставления исторических и экономических факторов появления и развития финансово-правовой науки и прогнозирования ее развития.
- 

### 1.1. Деньги, финансы и финансовое право: связь понятий

В отечественной доктрине науки финансового права за прошедшие полвека сложилось специфическое понимание финансов и финансового права. Понятие финансов связывается как с достоянием государства, его финансовой деятельностью, так и с достоянием лиц частного права и их деятельностью в сфере финансов. Но при этом под **финансовым правом** понимают совокупность норм, регулирующих финансовую деятельность государства как деятельность по сбору, распределению, перераспределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. О том, что финансовое право есть также право граждан контролировать финансовую деятельность государства, будь то в сферах управления государственным долгом, курсом национальной валюты, исполнением бюджета или расходовании внебюджетных государственных фондов, или в сфере защиты своих финансовых интересов от влекущих им ущерб незаконных и законных (!) действий государственных органов, например, доктрина умалчивает.

«Традиционно считается, — пишет известный ученый, финансовый правовед И. В. Рукавишников, ссылаясь на авторитетный учебник по общей теории государства и права<sup>1</sup>, — что финансовое право относится к числу отраслей публичного права, для которых характерны следующие признаки;

---

<sup>1</sup> См.: Общая теория государства и права : академический курс : в 2 т. : учебник для вузов / под ред. М. Н. Марченко. М., 1998. Т. 2. С. 258.

а) ориентация на удовлетворение публичных интересов; б) одностороннее волеизъявление субъектов права; в) широкая сфера усмотрения; г) иерархические отношения субъектов и соответствующая субординация правовых актов и норм; д) преобладание директивно-обязательных норм; е) нормативно-ориентирующее воздействие; ж) прямое применение санкций, связанных с ограничениями использования ресурсов, и т.д.»<sup>1</sup>.

Финансовое право, которое устанавливает исключительно права государства в отношении граждан и не устанавливает прав в обратном направлении, прав контроля со стороны гражданской нации, общества, граждан за расходами денежных средств, поступающих в бюджет от сбора налогов, аналогично тому уголовному праву, которое устанавливает права государства судить и наказывать правонарушителей, но не предусматривает незыблемых прав граждан на самооборону, мер по защите прав потерпевших и контролю граждан за исполнением наказаний в пенитенциарных учреждениях в целях защиты осужденных от незаконного насилия со стороны сотрудников правоохранительных органов. Совместно с административным правом, понимаемым как право государства управлять гражданами и иными лицами, эти отрасли так называемого *публичного права* в действительности образуют разветвления некоего единого и традиционного для России *полицейского права*. Публичное право еще древнеримский правовед Ульпиан определял как право и дело народа, но не как право в отношении народа.

Представленное толкование финансового права как права односторонних действий государства в отношении граждан обнаружило свою ограниченность уже в советский период, когда дефицит государственного бюджета СССР в течение ряда лет Правительство СССР гасило посредством эмиссии советских рублей, которые при этом не были свободно конвертируемой валютой, на мировых финансовых рынках не обращались. Их конвертация в валюты других стран для граждан СССР имела унижающий характер, ибо допускалась исключительно по специальным разрешениям только через отделения Госбанка СССР по ряду различных установленных курсов, которые были ниже официального курса, установленного Госбанком СССР. Причем статус лица и государственного органа, предоставившего разрешение на обмен рублей на иностранную валюту, обуславливал степень близости к официальному курсу при обмене. В результате в стране произошло опустошение рынка потребительских товаров, всеобщее недовольство граждан правлением КПСС, и Советский Союз канул в Лету. Но традиция права односторонних действий и решений власти сохраняется под названием публичного права.

До сих пор не стало достоянием отечественной доктрины права положение, образующее один из краеугольных камней правовых государств западной цивилизации. «Лица государственной власти исполняют не свое право, а чужое, народа», — писал еще в начале XX в. знаменитый русский право-

---

<sup>1</sup> Рукавишникова И. В. Метод финансового права. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Н. И. Химичева. М. : Юристъ, 2006. С. 8.

вед В. М. Хвостов<sup>1</sup>. Это положение образуется вокруг идеи, которую совершенно справедливо формулирует профессор С. В. Запольский: «Право государства — собственника собранных им доходов носит служебный характер и скорее всего должно быть отнесено к юридическим фикциям как средство перевода имущественных отношений, с этим связанных, из одной стадии их развития и существования в другую. Налогоплательщик в связи с исполнением своей налоговой обязанности обретает право на специфическое, но все же осязаемое встречное удовлетворение финансового типа»<sup>2</sup>. Конечно, в правовом государстве налогоплательщик получает встречное предоставление не только финансового типа, но и правового, по всем отраслям права, по которым обязана действовать государственная власть. Но, что касается финансового встречного удовлетворения, то в его составе должны быть названы противодействие государства обесценению национальной валюты, возвышению банковской кредитной ставки против ставки того времени, в какое государству были выплачены налоги, нарастанию внутреннего и внешнего государственного долга.

Обновление смысла **понятия финансов** произвел отечественный законодатель, когда ст. 6 БК РФ была изложена Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ в новой редакции, вступившей в силу с 1 января 2008 г. А именно финансовая категория **лимита бюджетных обязательств** получила определение как «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)» (абз. 48).

Впервые законодатель признал возможность *денежного выражения прав*. Помимо прочего, из процитированной нормы следует: если права могут приобретать денежную форму выражения, это не означает, что любое право может быть выражено в денежной форме, но это значит, что деньги всегда являются средством и формой выражения неких, определенных прав. Данное законоустановление признает правовую природу денег как формы выражения прав. Это, как увидим в дальнейшем, права ценности прав собственности или, иначе говоря, финансовые права.

Итак, было произведено узаконение истолкования некоей суммы денежных средств как объема прав в денежном выражении. Было преодолено представление о деньгах как о привнесенном из экономики в право институте и инструменте, сохранившем свое экономическое толкование как изначальное и первичное для денег. Деньги стали объективной формой выражения прав, их сумма стала выражать объем субъективных прав субъекта, ей обладающего. Если первой из форм установления и выражения прав был закон или иной нормативный правовой акт, то второй такой формой стали деньги.

Уместен вопрос: для каких прав, прав на что, на совершение каких действий, вступление в какие отношения, пребывание в каких состоя-

<sup>1</sup> Хвостов В. М. Система римского права : учебник. М. : Спарк, 1996. С. 61.

<sup>2</sup> Запольский С. В. Теория финансового права : научные очерки. М. : Изд-во РАП, 2010. С. 39–40.

ниях, деньги могут быть выражением? Какие права могут иметь больший или меньший объем и получать выражение в денежных суммах? Это все те права, которые могут быть выставлены на продажу на рынке для их покупки. Это права собственности, но история показывает, что не только они. Когда в начале XVIII в. в Англии офицерские звания продавались, то англичане приходили на службу к Петру I, чтобы заработать деньги для такой покупки. Теневые рынки государственных должностей существуют в так называемых развивающихся странах по сей день как коррупционная традиция, имеющая институтообразующее значение для таких государств и предусматривающая борьбу с коррупцией в целях противодействия падению цен на товары этого рода.

Если закон или постановление суда устанавливает право, например право собственности, непосредственным образом, то деньги в виде конкретной денежной суммы, это установление права производят косвенно, через другое право, а именно через право мерной (измеримой) ценности. Для него адресована норма об объеме прав в денежном выражении. Денежное выражение имеют права ценности, и тем большее, чем выше их ликвидность и трудность оценки ценности, трудноизмеримость. *Деньги есть средство выражения, удостоверения, оплаты, обмена, обращения, накопления, реализации и контроля наличия мерных ликвидных прав ценности.* В этом определении не упоминается, что деньги есть законное средство платежа, эмитированное государством и защищенное им от фальсификации. В связи с этим следует подчеркнуть, что в современном мире далеко не все деньги эмитируются государствами. Доллар на протяжении последних 100 лет выпускается Федеральной резервной системой США (далее — ФРС), сообществом частных банков, действующим в соответствии с законом и по договору с правительством США. Есть валюта МВФ, так называемые *специальные права заимствования (Special Drawing Rights)*. В их названии отражена правовая природа денег как мерного ликвидного права заимствования и платежа. Крупными компаниями в рамках финансово-промышленных групп начинают выпускаться также электронные частные деньги под залог драгоценных металлов и камней.

Соглашение о равенстве мерных ликвидных прав ценности прав собственности у двух субъектов торговой сделки образует основание для совершения акта обмена между ними — товара на деньги.

Номинальная мерная ликвидная ценность денег обозначена на них самих, реальная ценность определяется валютным рынком. Курсы валют колеблются весьма сложно. На них влияет практически всякое изменение соотношений мерной ликвидности и покупательной способности денег для приобретения и реализации самых различных прав, — будь то права собственности на недвижимость, осуществление права на создание предприятий, реализация авторского права, права трудового найма и права на нефальсифицируемое голосование на национальных и региональных выборах, права на исполнение решения суда по своему делу и права на доступ к правосудию и справедливое судопроизводство. Так, ценности, не обладающие измеримостью, — моральные, нравственные, правовые, — обретают

себе мерность, сказываясь на уровне и колебаниях курса национальной валюты на мировых рынках.

Деньги должны перестать пониматься исключительно как товар. Эта гипотеза К. Маркса была возведена в аксиому большей частью советской наукой. *Деньги в качестве суверенного платежного средства, установленного государством, явились на рынок именно в качестве института, т.е. установления.* Институциональный подход показывает основополагающую роль для финансового права финансовой юрисдикции и финансового контроля. Однако некая завершенность по критерию исчерпывающего характера регулирования в нынешнем российском законодательстве достигнута по иным институтам — налогам, бюджету, инвестированию и страхованию. Возникла определенная дисгармоничность финансового права как отрасли. Институциональная гармонизация финансового законодательства должна быть начата с расширения догматики финансового права (первый этап), следующим ее этапом будет обновление теоретизации институтов. Этот второй этап не может быть осуществлен без широкой научной дискуссии.

Дискуссия даже в большей степени является методом развития права, нежели бесконфликтное и непротиворечивое истолкование норм действующего законодательства. Для финансово-правовых институтов свойственны особые качества, отличающие их от институтов, например административного права. Для административно-правовых институтов российского права свойственно уполномочивание, предполагающее широкое усмотрение правоприменяющего должностного лица. Финансово-правовые институты менее диспозитивны, их юрисдикция имеет характер финансово-дисциплинарного режима, отступление от которого не допускается. Причем отступление от этой закономерности финансово-правовых институтов порождает особо трудно пресекаемые и не наблюдающиеся в иных отраслях права, назовем их потоковые, правонарушения. Таковыми являются нецелевое расходование бюджетных средств, безрезультатное расходование и разбазаривание (термин финансового права XIX в.!) бюджетных ассигнований, коррупция. Потоковые правонарушения могут предупреждаться, предотвращаться и пресекаться исключительно институциональными методами, поскольку их причиной и методом совершения являются именно институциональные нормативные пробелы, противоречия, двусмысленности и неопределенности.

Это свидетельствует о том, что для характеристики финансово-правовых институтов необходим, как для институтов других отраслей права, но не достаточен подход академика А. Я. Вышинского к определению института как устойчивой группы однородных общественных отношений. Далеко не всякая такая группа отношений в сфере финансов образует финансово-правовой институт. Она образует его лишь в том случае, если регулирование произведено достаточным образом для того, чтобы запрограммировать поведение субъектов отношений, регулируемых финансово-правовым институтом, и обеспечить достижение целевого результата. Уполномочивающие, по преимуществу, институты административного права таким качеством не обладают.

Третий этап, собственно гармонизация финансового законодательства, может идти параллельно с дискуссией, но это не ускорит завершение ни второго, ни третьего этапов. Глобальный финансовый кризис открывает не только новые проблемы, но и методы их решения в мировом развитии — *финансовый инжиниринг* в условиях специальных видов договорных и других *ad hoc* — финансовых юрисдикций, обостряющих межстрановую конкуренцию национальных методов финансового права во всех его разделах от конкретных институтов до общей догматики и финансового контроля.

В основе распространенной как в России, так и отчасти за рубежом парадигмы финансового права лежит специфическое основоположение, назовем его «*государственно-вещная догма финансов*». Примером может служить положение из авторитетного труда специалиста по международному праву и финансам В. М. Шумилова: «Деньги — воплощение товара, финансы — воплощение денег»<sup>1</sup>. Согласно этой догме деньги имеют вещную природу, финансы — это прежде всего публичные финансы и, по сути, государственные вещи, образованные фондами денежных средств, а финансовое право — регулятор финансовых отношений как правоотношений, возникающих по поводу действий и операций, производимых с публичными финансами. Причем рассмотрение *финансов* как объектов регулирования и фондов денежных средств доминирует над анализом таких фондов как юридических лиц, а проблемный вопрос о публично-правовой или частно-правовой природе таких лиц решается в пользу частного права. Казна рассматривается исключительно как имущество и определяется ст. 214 ГК РФ через право государственной собственности, регулируемое гражданским правом. Статус казны как юридического лица публичного права не обсуждается. Предусмотренный ст. 127 ГК РФ федеральный закон об иммунитете государства и его собственности не принят.

Государственно-вещная догма финансов не преодолевается тем, что в понятие финансов в ряде случаев включаются также и отношения, возникающие по поводу обращения денежных средств и производных финансовых инструментов в качестве объектов таких отношений. Эта догма препятствует тому современному правовому пониманию денег, которое позволяет одним субъектам мировой финансовой системы использовать деньги и иные финансовые формы для перемещения ценностей реального национального богатства из одних стран в другие, отступая сколь угодно далеко от другой догмы — *догмы эквивалентного обмена*.

Государственно-вещная догма финансов живуча и исповедуется ученым сообществом, несмотря даже на то что современная мировая валюта, учрежденная МВФ, непосредственно включает в свое название права — *специальные права заимствования*, как учетная единица для величины национального вклада в МВФ и вытекающих из этого количественных прав на получение заимствований из МВФ. Специальные права заимствования, эти международные деньги, сами по себе, своим названием уже указывают

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Шумилов В. М. Международное финансовое право. М. : Международные отношения, 2003. С. 23.*

на правовую природу денег, которые есть, просто-напросто, мерное право на права собственности или на права заимствования, которое совершается обычно с залогом прав собственности.

Вопреки этому продолжается низведение денег к марковому товару — всеобщему эквиваленту и металлическим деньгам. Конечно, деньги не перестали быть товаром, более того, они стали таковым, но теперь уже в качестве суверенных денежных знаков, обращающихся на мировых валютных рынках, в качестве банковских учетных единиц национальной валюты, наконец, в качестве *знаков прав ликвидности, ценности, прав заимствования*, но уже не в прежнем качестве золотых монет, более или менее фальсифицированных, или золота в слитках как бывших мировых денег. Последнее теперь есть ценность<sup>1</sup> — один из тех товаров, которые вследствие большего или меньшего накопления разными государственными суверенами придают большее или меньшее доверие к их деньгам как знакам и доставляют им большую или меньшую ценность.

Товарность денег как суверенных знаков прав ликвидной и мерной ценности (введем такое определение денег как действующее для каждого из их различных смыслов) — лишь одно из качеств современных денег, выполняющих прежние марковские функции денег, совместно и под управлением их новых функций, из которых ныне стала очевидной функция оператора потоков финансовых ценностей из юрисдикций менее развитого финансового права в государства с более развитыми финансовыми институтами.

Предстоит исследовать современное понимание денег как денежных знаков или учетных единиц на банковских счетах, являющихся титулами мерных не вещных прав, из которых главное — право ценности, точнее, субъективное право мерной ценности.

Деньги как титулы прав ценности объемлют собой вещные права. Они превосходят составом правомочий вещные права тем, что являются не только субъективными правами на приобретение вещных прав в соответствии с обозначенной ценностью. Они также являются *правами субъективного участия в порождаемых финансовыми договорами посредством денежных знаков и банковских учетных единиц на счетах и вкладах участников этих договоров финансовых потоках*. Эти права на финансовые потоки не основываются на правах собственности на эти потоки или на перемещающиеся в них ценности, поэтому они не относятся к вещным правам. Такие договоры могут заключаться и без документарной формы. Не случайно профессор С. В. Запольский обращает внимание на задачу углубленного изучения категории финансово-правового договора<sup>2</sup>. Очевидно, что финансовые договоры или финансово-правовые договоры как формы не вещных, и в ряде случаев неимущественных, финансовых отношений заслуживают специальных научных исследований именно благодаря своему дискуссионному характеру, образующему потенциал научного развития

---

<sup>1</sup> См.: ст. 1 Федерального закона от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях».

<sup>2</sup> *Запольский С. В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права : монография. М. : Эксмо, 2008. С. 94.

по этому предмету. Денежная купюра в руках гражданина есть документарная форма такого договора.

Иным примером реализации свойства денег как титулов прав ценности, образующих права на финансовые потоки, являются *производные финансовые инструменты*, или *деривативы*, которые также возникают как следствие финансово-договорных отношений. Этим самым устанавливается общность между деньгами как знаками прав мерной ценности или учетными единицами на банковских счетах и производными финансовыми инструментами, деривативами — и те и другие оказываются лишь различными видами финансовых инструментов. Но деньги в своем знаковом качестве выступают первичным, ликвидным и обращающимся финансовым инструментом мерных прав ценности, а деривативы — вторичным, но таким, который может оказывать влияние на ценность самих денег как обращающихся прав ценности и превращать выражаемые ими права ценности в переменную.

Финансовые потоки обладают динамической ценностью, характеризуемой величиной обращающихся ценностей в единицу времени. Динамическая ценность является достоянием сторон договора банковского счета, вклада или договора по конкретному производному финансовому инструменту. Соучастие в осуществлении финансового потока, в обеспечении движения обращающихся ценностей влечет образование права дохода, размер которого произведен от результатов регулирования и динамической ценности финансового потока.

Лицо, располагающее правом регулирования финансового потока, получает себе право на поток дохода, становящегося его собственностью и являющегося мерилем при оценке ценности прав регулирования этого финансового потока. Так, финансовое право, будучи правом ценности или выступая в качестве права ценности, становится источником права собственности.

Государственно-вещная догма финансов препятствует осмыслению и урегулированию новых правовых свойств и функций денег и этим она способствует выведению финансовых и нефинансовых ценностей из оборота внутри той юрисдикции, финансовое право которой регулируется и осуществляется через посредство этой догмы, и переводу их в юрисдикцию финансового права более развитой догмы.

Ограниченность государственно-вещной догмы финансов проявляется в том, что на ее основе не может быть обеспечено такое правоупрежулирование финансовых отношений, которое будет достаточно полно для того, чтобы предотвращать возникновение финансовых кризисов. Для этого правовые формы должны устанавливать правовую квалификацию таких финансовых действий, отношений и состояний, которые влекут образование финансовых потоков одностороннего перемещения финансовых или реальных ценностей. Такие действия, отношения и состояния, осуществляемые несознательно или сознательно, институционально более развитая финансовая система будет использовать для стяжания действительных или финансовых ценностей в пользу собственной национальной экономики и в состав своего национального богатства из других экономик, и особенно из юрисдикций стран, квалифицируемых как развивающиеся рынки. Таким развивающимся рынком является ныне Российская Федерация в условиях происходящего глобального



финансового кризиса, произрастающего из США. Именно в США сейчас перетекают финансовые ценности в форме банковских учетных единиц, причем не только из стран развивающихся рынков, но и из Европы. Это явление уже получило у биржевиков название американского финансового пылесоса. Финансовый кризис для США выступает органом, средством глобального доминирования и стяжания богатства.

Принятые Банком России и Правительством РФ меры, состоящие во впрыскивании около 1,5 трлн руб. в отечественный банковский сектор, повторили аналогичные, ранее проведенные мероприятия ЕЦБ. Одновременно их аналог в 700 млрд долл. США для выкупа неликвидных банковских активов принят к осуществлению в самих США, но позже, чем это сделали Европа и Россия. В этом и есть одно из проявлений превосходства американской финансовой системы. Конечно, имеется существенное отличие таких мер в российском контексте от этих же мер, осуществляемых в институционно более развитых финансовых юрисдикциях. Суть дела в том, что российские системообразующие банки, получившие большую часть названной суммы, находятся в значительной по размеру и сопоставимой с предпринятым ассигнованием задолженности перед зарубежными, прежде всего американскими банками, куда и перейдут выделенные на преодоление кризиса российские средства. Для США собственный финансовый кризис, поскольку и в той мере, в какой он перерос в глобальный кризис, стал средством собственного развития и обогащения вследствие их институционно-правового превосходства над другими партнерскими странами по общей юрисдикции доллара как мировой резервной валюты.

Президент ЕЦБ Жан-Клод Трише в своем интервью каналу «Евро-ньюс» от 22 сентября 2008 г. подчеркивал, что «нужно в тесном сотрудничестве с Федеральной резервной системой поддерживать ликвидность доллара в глобальных масштабах». Но европейские банки, особенно зоны континентального права, менее зависимы от США, нежели нынешние российские. По-прежнему актуальный вывод Ж.-К. Трише не носит столь уж панамериканского характера. «Вся финансовая система должна быть обновлена, — подчеркнул президент ЕЦБ. — На мой взгляд, *нужно полностью изменить все составные части мировой финансовой системы и саму систему в целом*. Нельзя давать привилегии ни одному финансовому институту или инструменту... Если суммировать решения, то я мог бы сказать: мы должны в огромной степени повысить прозрачность финансов, прозрачность учреждений и инструментов, всех финансовых инструментов, особенно тех устаревших финансовых инструментов, которые отравляли обстановку, нужно повысить прозрачность рынков»<sup>1</sup> (курсив наш. — *Примеч. авт.*).

Европейский курс на полное изменение всей финансовой системы, прекращение привилегий институтам и инструментам, можно сказать, установление сбалансированности институтов и инструментов, обеспечение их

---

<sup>1</sup> Глава ЕЦБ Жан-Клод Трише: Мы остаемся в состоянии повышенной готовности : интервью // Euronews : [официальный сайт]. Новости : 22.09.2008. URL: <http://ru.euronews.com/2008/09/22/trichet-calls-for-overhaul-of-banking-system> (дата обращения: 05.05.2013).

прозрачности, сформулированный президентом ЕЦБ, представляется актуальным и для Российской Федерации. Можно предположить, что в обоих случаях он будет направлен на укрепление независимости финансовой системы от доллара, транзитирующегося из глобальной в региональную, а для России и ее партнеров по ШОС — в инорегиональную валюту.

Конечно, обеспечение прозрачности финансовых рынков и институтов — это, с одной стороны, вторжение публичного финансового права в сферу гражданского права, которым у нас регулируются отношения и сделки на финансовых рынках. С другой стороны, прозрачность институтов — это в том числе прозрачность публичных финансовых институтов, в частности бюджета, государственного долга, бюджетных кредитов. Такая прозрачность влечет открытость публичных институтов для частных лиц и это уже обратное вторжение частных финансового и гражданского права в право публичных финансов.

Невозможно достичь непротиворечивой комплексности регулирования рынка ценных бумаг и финансовых деривативов на основе сочетания гражданского и финансового права в случае, если базировать финансовое право на государственно-вещной догме финансов. Проблема в том, что пока *финансовое право исходит из государственно-вещной догмы финансов, оно является правом публичных финансов, но еще не финансовым правом*. Природа современных денег и производных финансовых инструментов такова, что они находятся одновременно в общем владении государства и тех частных лиц, которые ими располагают. Это несовместимо с вещным правом. Денежные знаки как учетные единицы на банковских счетах находятся одновременно в нескольких финансовых юрисдикциях — государства, центрального банка и сторон заключенного договора банковского счета или вклада. *Деньги как суверенные знаки прав ликвидной мерной ценности* и, следовательно, как *права ценности, обращающиеся на рынке*, являются универсальными титулами прав сообразно владеющим субъектам, и публичного, и частного права. Однако они не могут быть всецело отнесены ни к одному из них.

Право собственности на вещь не влечет право на определенную ценность этой вещи, даже на ту ценность, которая имела у объекта прав при его приобретении по действовавшей тогда стоимости или цене. Недавнее, летне-осеннее падение стоимости акций российских компаний на российском же финансовом рынке — одна из иллюстраций этого отношения.

Равным образом право регулирования финансовых отношений, которым обладает каждое государство и которое в форме законодательства осуществляет парламент, не влечет прав на определенную ценность финансовых ресурсов государства, и тем более ценность национального богатства, состоящего из частных состояний граждан, публичного имущества власти и местного самоуправления, а также незарегистрированных прав на имущество и ценности и бесхозяйного имущества и ценностей. Однако формы установления и регулирования государственных и частных правовых институтов, а также регулирования собственно финансовых отношений влекут большую или меньшую ценность, возрастание или убывание ценности национального, и в том числе частных достояний. Пример тому — само-

упразднение СССР, начавшееся с самороспуска Верховного Совета СССР 5 сентября 1991 г. Следствием этих государственно-институциональных действий и изменений было значительное обесценение как совокупного союзного достояния, так и национального богатства России, входившей в состав этого химерного государства<sup>1</sup>. Самоупразднение, самоуничтожение, самоотрицание свойственны для химерных образований — государств, основанных на вырожденном праве, в одном случае вырожденном в публичное без частного, а в другом, наоборот — в частное без действительного публичного права, государств, воплощающих вырожденное общественное правосознание, отрицающее свою причину правосознание частное, индивидуальное, или, наоборот, воплощающих вырожденное индивидуальное правосознание, отрицающее свое естественное следствие и форму самореализации, правосознание общественное. Химерные институты возникают всегда, когда объединение образующих их частей производится догматически, без реального институционального посредника, способного производить их соизмерение, доставляющего ценностную меру каждому из объединяемых институтов. Эту функцию для публичного и частного права и их институтов выполняют финансовое право и его институты, являющиеся титулами мерных и ликвидных прав ценности и производными от них формами, осуществляющими в действительности синтез публичного и частного права и их институтов. Обратим внимание на то, что каждый из основных институтов финансового права — и в этом признак отличия основных институтов — устанавливает всегда в какой-то форме отношение между публичным и частным правом, точнее, между какими-либо публично-правовыми полномочиями, с одной стороны, и правомочиями и обязанностями по гражданскому праву — с другой: налог, бюджет, бюджетные доходы и расходы, ставка рефинансирования Банка России, денежная эмиссия и эмиссия ценных бумаг, денежная масса, публичные платежи разного рода, страхование, бухгалтерский учет, финансовый контроль и аудит.

## 1.2. Финансы как объемы прав в денежном выражении

Опираясь на введенную законодателем в БК РФ (ст. 6) идею о том, что родовым понятием для институтов финансового права может выступать категория *объема прав в денежном выражении*, причем прав ценности, эта категория применима для соизмерения ценностей не только материального, но также и духовного и правового качества. Поскольку конституционные институты и их действие могут влечь большую или меньшую ценность прав национального достояния, то и они сами обладают большей или меньшей финансово-правовой ценностью, сообразно большей или меньшей величине финансовой ценности, доставляемой юрисдикцией этих институтов национальному богатству, большему или меньшему объему финан-

---

<sup>1</sup> На химерное качество Советского государства обращал внимание еще ученый-историк Л. Н. Гумилев в своей работе «Этнология и этногенез» в редакции, задепонированной во Всесоюзном институте научной и технической информации (ВИНИТИ) в 1979 г.

совых правомочий, предоставляемых подъяюрисдикционным публичным и частным лицам.

Понятие о финансах как *объеме прав в денежном выражении* можно расширить за границы по сути номиналистской, распространенной в научной и учебной литературе *фондовой доктрины финансов*. Эта доктрина представлена в большинстве авторитетных учебников. Она утверждает, например, что «по своему материальному содержанию финансы государства и органов местного самоуправления представляют собой фонды денежных средств. Финансы непосредственно связаны с функционированием общественных экономических отношений в процессе аккумуляции, перераспределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств»<sup>1</sup>.

Фондовая доктрина финансов в финансовом праве методологически не завершена в своей разработке. К тому же ее представителями предпринимается попытка фундаментальные понятия права обосновать не в рамках права, а посредством понятий из других наук, в частности из экономической. Этим можно объяснить противоречивые формулировки, которые в ней встречаются при характеристике финансов. С представленной первой формулировкой соседствует вторая: «Финансы — это не сами денежные средства, а отношения между людьми по поводу образования, перераспределения и использования фондов денежных средств»<sup>2</sup>.

Приведем развернутое определение понятия «*финансы*», которое сложилось в советский период и перешло в нынешний в отечественных науке о финансах и финансовом праве: «Финансы — это экономические денежные отношения по формированию, распределению и использованию фондов денежных средств государства, его территориальных подразделений, а также предприятий, организаций и учреждений, необходимых для обеспечения расширенного воспроизводства и социальных нужд, в процессе осуществления которых происходит распределение и перераспределение общественного продукта и контроль за удовлетворением потребностей общества»<sup>3</sup>. Главным парадоксом этого подхода является признание финансовыми отношениями лишь тех, которые совершаются с государственными денежными средствами (а также и со средствами местного самоуправления). Получается, что юридические лица, действующие за государственный счет и принадлежащие государству, таковы, что их денежные расчеты являются финансовыми, а вот юридические лица частного владения, увы, нет. Их расчеты имеют денежный, но не финансовый характер. Возникает нарушение нормы Конституции РФ о равенстве частной и государственной форм собственности (ч. 2 ст. 8). Вопрос, имеют ли дело с финансами те акционерные общества, которые принадлежат государству лишь частично, владея некоторой долей акций, влечет еще большую логическую непоследовательность.

---

<sup>1</sup> Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М. : Проспект, 2004. С. 6.

<sup>2</sup> Там же. С. 6—7.

<sup>3</sup> См., например: Финансово-кредитный словарь. М., 1988. Т. III. С. 338 ; Финансы / под ред. В. М. Родионовой. М., 1993. С. 11.

Финансы — это, действительно, сложный институт, его разные характеристики трудносоединимы в рамках одного понятия. Только последовательный правовой подход, состоящий в истолковании *денег как знаков выражения, удостоверения, оплаты, обмена, обращения, накопления, реализации и контроля наличия мерных ликвидных прав ценности*, а **финансов** как *форм, правил и отношений создания, оплаты, обмена, обращения, накопления, реализации и контроля соблюдения прав мерной ценности, не обязательно ликвидных*, позволяет согласовать различные характеристики финансов. Из определений следует, что эти понятия различаются, но и пересекаются друг с другом, имеют общие смыслы и значения. Так, финансы, рассматриваемые как форма мерных ликвидных прав ценности, включают в свой состав деньги. Одновременно финансы, будучи мерными ликвидными правами ценности, являются отношениями между людьми. Если деньги — это средство и форма выражения, обращения и накопления мерных ликвидных прав ценности иных прав, в том числе прав собственности, то финансы, включая в себя деньги, также содержат в себе и правила, и отношения по созданию, обращению, обмену, накоплению и реализации этих прав ценности.

Другими словами, **финансы** понимаются как формы, правила и отношения создания, оплаты, обмена, обращения, накопления и реализации прав в денежном выражении в различных конкретных объемах. Этот подход вовсе не отменяет и не противоречит распространенной в отечественном финансовом праве *фондовой доктрине финансов*. Он поглощает ее, включая в себя в качестве частного случая и частного значения этого понятия. Он предусматривает возможность дифференциации правового регулирования форм, правил и отношений создания, оплаты, обмена, обращения, накопления и реализации прав в денежном выражении *в зависимости от конкретных объемов прав ценности* в денежном выражении. Это может быть особое регулирование для налогообложения крупных налогоплательщиков, крупных сделок, малых доходов и доходов малого бизнеса, доходов начинающегося бизнеса. Возможность выполнения подобного рода спецификации должна предусматриваться определением каждого понятия в правовой науке.

Фондовая доктрина финансов зиждется на экономическом смысле денег и финансов. Следование правовому методу влечет формулирование определения понятия *финансов как формы, правил и отношений осуществления прав мерной ценности или прав в денежной форме*. Так же она отличается от фондовой доктрины финансов, которая признает исключительно государственные финансы, финансы муниципальных образований и государственных предприятий, организаций и учреждений. Это *правовая доктрина финансов*, или, иначе, доктрина финансов как создаваемых, обращающихся и учитываемых прав в денежной форме, т.е. прав ценности, распространяет финансовое право за пределы исключительно публичного права.

Финансовое право истолковывается как право, соединяющее между собой право публичное и право частное и поэтому являющееся третьей отраслью права к этим двум. Если следовать понятиям публичного права как права отношений реализации публичных интересов и общего блага, а част-

ного права как права отношений реализации частных интересов и частного блага, то такие, казалось бы, сугубо публичные отрасли финансового права, как налоговое и бюджетное, не могут обойтись при формулировании и совершенствовании своих норм без учета частных интересов и защиты частного блага. Равным образом, банковское право и право финансовых рынков не могут избежать учета публичных интересов и нужд защиты общего блага. Сложность и комплексность финансового права состоит именно в том, что при регулировании в сфере одной из двух отраслей необходимо учитывать реализацию интересов лиц, действующих в двойственной к ней отрасли, при регулировании одного института необходимо защищать также интересы и права лиц, действующих в институтах, смежных с данным. Особенность финансового права в том, что в нем невозможно избирательно защищать права лиц, действующих под юрисдикцией одних институтов, одной из отраслей права и пренебрегать интересами лиц, состоящих под юрисдикцией иных институтов и отрасли, двойственной к данной. В этой особенности финансового права — причина его целостности как отрасли права и самостояния его относительно группы двойственных отраслей — публичного и частного права. Если же при регулировании каких-либо финансово-правовых отношений происходит пренебрежение институциональными интересами двойственной отрасли права, то всегда оказывается, что страдают также интересы защиты и реализации прав лиц, действующих в юрисдикции самой регулируемой отрасли.

### **1.3. Финансовая деятельность и национальный доход**

Отечественные учебники финансового права начинаются с привычной догмы, выработанной под воздействием идеологии советского марксизма. Постулируется, что финансы и финансовая деятельность государства необходимы для распределения и перераспределения национального дохода и национального продукта. Без выяснения сути логической ошибки этой догмы невозможно достичь адекватного действительности понимания сути финансов и денег.

Первое заблуждение догмы в том, что национальный доход создается как некий единый продукт, который якобы государству надо распределять между гражданами, предприятиями, организациями. В действительности — наоборот. Каждый субъект права, вступивший в экономические отношения, создает сам свой продукт и доход, которые пребывают в его достоянии, вначале в натуральной форме произведенного продукта или предоставленной услуги, а после, и благодаря обмену на деньги, получают универсальную ликвидную форму денежной выручки от продажи.

*Исключительно благодаря деньгам, денежной оценке и рыночному обмену товаров и услуг на деньги, появляется возможность, во-первых, получить в ликвидной, т.е. денежной форме, каждым субъектом результаты своего производительного процесса, будь то промышленное производство, наемный труд, обслуживание, организация торговли или др. Так, деньги*

порождают одно из важнейших финансовых (и экономических) прав — право на возмещение затрат.

Во-вторых, у субъекта появляется возможность отделить собственный доход от необходимых для выполнения каждого производительного процесса материальных затрат и получить этот доход в денежной форме. Деньги образуют право дохода, без них это право не может быть ни сформулировано, ни доказано.

В-третьих, деньги, благодаря своему свойству быть универсальными ликвидными мерными ценностями (или законными и признанными рынком знаками мерных ценностей), доставляют субъекту свободу последующих экономических действий и отношений, они образуют его субъективное право на приобретение собственности определенной мерной ценности (стоимости), поскольку сами являются мерными правами ценности прав собственности. Деньги создают право финансовой (и экономической) свободы.

Как видим, деньги создают и представляют собой три частных права. Помимо этого, деньги создают и выражают собой также и публичные права или права гражданской нации, народа.

Зададимся вопросом: обладал бы некий продукт труда какой-либо ценностью, если бы его невозможно было сравнить по ценности с любым другим продуктом, и невозможно было обменять на универсальную мерную ликвидность, т.е. на деньги? Его ценность сводилась бы к полезности употребления только его обладателем. Этот продукт никак нельзя было бы включить ни в какой национальный валовой продукт. Он не мог бы служить источником никакого дохода, даже частного, тем более национального.

Деньги доставляют возможность любому продукту, товару, услуге быть учтенными в качестве части совокупного (или валового) национального продукта. Деньги создают возможность исчисления дохода, изначально всегда частного, дохода конкретного субъекта права. Деньги же создают возможность возникнуть национальному доходу как суммированному доходу всех экономических субъектов права. Национальный доход, национальный продукт изначально создаются как достояния экономических субъектов права как частных лиц. Национальный доход изначально не целостный фонд, он разделен по субъектам его производства и распределен по ним. Он не нуждается ни в каком распределении. Но благодаря деньгам он может быть исчислен как сумма доходов всех индивидуальных (физических) и коллективных (юридических) лиц. Деньги выступают источником права гражданской нации на национальное богатство и национальный доход.

Впрочем, такой бухгалтерский подсчет трудоемок и поэтому национальный доход обычно оценивают макроэкономически. Тем не менее деньги, выступая универсальным мерным ликвидным средством фиксации прав ценности, влекут не только возможность исчисления национального продукта и дохода, но и возникновение института нации граждан как экономического явления. В отсутствие денег невозможны публичное финансовое и публичное экономическое право.

Следующий вопрос о перераспределении национального дохода. Это понятие изначально тоталитарно. Оно противоречит тому факту, что национальный доход в демократическом государстве не является всецело достоянием государственной власти, не находится в ее собственности, и поэтому он как таковой не может быть перераспределяем. Достоянием государственной власти являются лишь налоговые платежи, собранные с физических и юридических лиц в соответствии с налоговым законом. Они образуют основу бюджета государства.

В отечественной традиции налоговые платежи толкуются как установленные законом принудительные платежи, собираемые государственной властью, исполняющей свою природу принуждать граждан выполнять обязанности сообразно так называемым нуждам государства в целях реализации общественных потребностей, определяемых государством. Оказывается, что это древнейшая из теорий налога и с ней связана специфическая теория происхождения денег.

Принятая в России теория происхождения денег связана с позапрошлым веком и Карлом Марксом. Хотя и при Марксе были альтернативные теории, получившие после археолого-историческое обоснование, но до России они не дошли вследствие доминанты марксизма. Привычно думать, следуя Марксу, но вопреки российской очевидности учреждения денег властью суверена, что деньги возникли в результате обмена как привычный посреднический товар в обмене. Современные теории денег не рассматривают марксистские понятия как исторически справедливые, универсально значимые для всех стран и народов.

При исследовании древних Египта и Месопотамии — иерархических государств, существовавших в течение тысячелетий, открылось, что там пользовались деньгами, монетами, печатными знаками в качестве средств государственного финансирования и учета задолженностей подданных перед государством по налогам, но при этом не допускался свободный обмен товарами и рынок. Дозволялись лишь местные рынки. Информация приводится в книге Мишеля Аглиетта и Андре Орлеана<sup>1</sup>, ссылающихся на соответствующие историко-археологические исследования. Возникают очевидные аллюзии с СССР как государством, аналогичным по функциям денег и налогов тем древнеисторическим временам. Создание такого государства с социалистической иерархией и безобменными, безрыночными деньгами повлекло формирование определенного правового сознания советского человека и свойственных ему гуманитарных наук как систем мифов, аналогичных взглядам древнеисторического человека. Существование денег без рынка и обмена было подчинено задачам налогообложения и фиксации задолженности по налогам подданных перед государством. Там, действительно, в порядке распределения и перераспределения подданные получали блага от иерархической системы и, наоборот, отчуждали блага иерархической системе. Так функционировала экономика тех тоталитарных иерархий. Похожая система была в СССР, т.е. рынок не имел

---

<sup>1</sup> См.: *Аглиетта М., Орлеан А.* Деньги между насилием и доверием / пер. с фр. И. А. Егорова ; под науч. ред. Н. А. Макашевой. М. : Изд-во ГУ ВШЭ, 2006.



национального значения, допускались местные колхозные рынки. Здесь свобода обмена не создала деньги, поскольку отсутствовала. Деньги и налоги здесь — усмотрительное властеустановление.

Однако относительно природы налога имеется и другая точка зрения. Налог — это встречное предоставление гражданина государству в обмен и в оплату им государственных услуг по защите жизни, прав собственности, охране общественного порядка, поддержанию режима законности и всего того, без чего никакому субъекту права невозможно получать результаты своего производительного труда и организации производственных процессов, невозможны соблюдение договоров, исполнение решений судов, экономический оборот, эквивалентный обмен ценностями, возмещение затрат, получение дохода от производительной деятельности и пользование плодами своего труда как таковыми. В данном случае налог — это законный платеж по оплате государству его производительной деятельности по осуществлению его юрисдикции как всеобщей формы правового порядка, установленного законами, принятыми парламентом, т.е. гражданским обществом в государстве, защите его суверенитета, обеспечению национальных обороны, безопасности, развития гражданской нации посредством образования и науки, защите здоровья граждан, передаче национальной культуры от прошлых к новым поколениям гражданской нации. Эта концепция получила свое обоснование также и в экономической науке в трудах лауреата Нобелевской премии по экономике Рональда Коуза, в его *теории транзакционных издержек*. Государство своей правоохранительной деятельностью и регулированием экономики сокращает так называемые транзакционные издержки, ибо в его отсутствие каждой фирме пришлось бы самостоятельно обеспечивать исполнение своих договоров охранными службами, наймом судей, содержанием осужденных в тюрьмах и пр., как это было в XI в. в некоторых странах Европы.

Актуально высказался председатель ВАС РФ Иванов А. А. накануне проходящего раз в четыре года Всероссийского съезда судей в интервью газете «Ведомости»: «Главная проблема — это исполнение судебных актов. Сегодня, по данным Федеральной службы судебных приставов, исполняется только 20% решений, принимаемых арбитражными судами. Немного лучше ситуация с решениями судов общей юрисдикции, где исполняется не более 30%. Изменяются эти цифры — бизнес сразу почувствует качественное изменение инвестиционного климата, условий ведения предпринимательской деятельности и улучшение ситуации в целом. Нужно радикально менять институт исполнения судебных решений. Либо вводить частных судебных приставов, либо вернуть систему начала 90-х гг., когда пристав получал 5% от суммы взысканного»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Интервью — Антон Иванов, председатель ВАС / Казьмин Д. ; Ведомости // Ведомости. 18.12.2012. URL: [http://www.vedomosti.ru/library/news/7295621/sejchas\\_s\\_dolznhikov\\_vzyat\\_nechego\\_anton\\_ivanov\\_predsedatel#ixzz2Fwq6pzIX](http://www.vedomosti.ru/library/news/7295621/sejchas_s_dolznhikov_vzyat_nechego_anton_ivanov_predsedatel#ixzz2Fwq6pzIX), [http://www.vedomosti.ru/library/news/7295621/sejchas\\_s\\_dolznhikov\\_vzyat\\_nechego\\_anton\\_ivanov\\_predsedatel#ixzz2FwplHmhF](http://www.vedomosti.ru/library/news/7295621/sejchas_s_dolznhikov_vzyat_nechego_anton_ivanov_predsedatel#ixzz2FwplHmhF) (дата обращения: 05.05.2013).

Следовательно, налоги — это законный платеж в счет компенсации (частичной, полной или чрезмерной) той части национального дохода, которая производится самим государством через посредство деятельности его органов публичной власти и организаций бюджетной сферы. При этом недостаточность компенсации может повлечь невозможность исполнения государством какой-либо из его функций, и в результате будет возникать иллюзия чрезмерности налогообложения. В свою очередь, чрезмерность налогообложения повлечет стагнацию экономического развития, отток капиталов из страны, нарастание государственного долга и перевод его во внутренний долг государства перед гражданами и компаниями, которые будут вынуждены кредитоваться в зарубежных банках, что приведет к нарастанию внешнего корпоративного долга страны. В России за истекшие пять лет корпоративный долг возрос в два раза и превзошел 600 млрд долл.

Итак, определяя **деньги** как знаки выражения, удостоверения, оплаты, обращения, обмена, накопления и реализации мерных ликвидных прав ценности, а **финансы** как формы, правила и отношения создания, оплаты, обращения, обмена, накопления и реализации прав мерной ценности, можно ввести понятие финансовой деятельности.

**Финансовая деятельность** — это осуществление действий, отношений, состояний любым частным или публичным субъектом по созданию, оплате, обращению, обмену, накоплению, реализации и контролю прав мерной ценности посредством денежных знаков, ценных бумаг, иных финансовых инструментов мерной ценности и документов.

Вместе с развитием общества и его государства понятие о финансах, деньгах, их смысл, значение развиваются.

Изначально термин «финансы» применялся для частноправовых отношений и обозначения завершения расчетов по ним. Поэтому он происходит от латинского *finis* — «конец, завершение». Деньги были средством для завершения расчетов.

Раннее понятие о деньгах как о накапливаемых золотых монетах, обладающих собственной ценностью, более или менее соответствующей номиналу, и являющихся товаром универсальной ликвидности и мерной градуируемой ценности, уступает абстрактному смыслу денег как национальной учетной единицы мерной ценности и универсальной ликвидности, права собственности на которую отражаются на банковских счетах в определенном объеме или представлены наличными денежными знаками в руках конкретного субъекта права.

Поначалу ценность такой единицы гарантируется государством, и обязанность принимать их в качестве платежного средства на суверенной территории выступает обязанностью, установленной государством при запрете на обращение денег иных стран. В современном мире ценность мерных ликвидных ценностей определяется на рынке. Государства предпринимают меры по регулированию курса своих валют, выступая на рынке в качестве таких же его субъектов, как и любые другие участники частного статуса.

Деньги перестают быть предметом исключительного властеустановления ценности, становятся предметом юрисдикции рынка, на нем производится

их оценивание и соизмеряются ценности мер различных национальных валют. Причем соизмеряются именно взаимные ценности мерных единиц национальных валют. Ценности каждой единицы каждой из валют соизмеряются друг с другом и выражаются в так называемых *валютных курсах*.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Дайте понятие финансов и определите их значение в условиях рыночной экономики.
2. В чем отличие между понятиями «деньги» и «финансы»?
3. Что понимается под финансовой деятельностью?
4. Укажите, какие изменения в понимании финансов и финансовой деятельности происходят в результате развития рыночной экономики.

## Глава 2

# ПРЕДМЕТ И МЕТОД ФИНАНСОВОГО ПРАВА. ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА

---

В результате изучения данной главы студент должен:

**знать**

- методологию финансового права, содержание предмета финансового права;

**уметь**

- классифицировать методы финансового права, дать общую характеристику финансовой системы, определять ее элементы;

**владеть**

- навыками классификации источников финансового права, а также эффективного поиска финансово-правовых норм при разрешении конкретных практических ситуаций.
- 

### 2.1. Финансовое право. Предмет и метод финансового права

Выдвижение *доктрины финансового права* как третьей отрасли права к двум — публичному и частному, производит отказ еще от одной догмы советского права — от *дендритной догмы*, состоящей в том, что *отрасли права друг от друга отграничены, как и отграничиваемы друг от друга и отрасли законодательства*, по дендритной схеме, причем без единого начального ствола, отграничения кустарникового типа. Чем объединена отрасль публичного права с отраслью частного, если конституционное право — это публичное право, а права человека являются изначальным, естественным правом, которое конституционным лишь признается, подтверждается, но не регулируется? Ответ на этот вопрос возможен лишь, если следовать *догме права как действительной и осуществляемой реальности*, но не мечте о праве. Действительность осуществления как прав человека, прав экономической свободы, так и прав суверенитета, прав власти обусловлена и осуществима по мере достаточности финансовых прав ликвидной ценности. Эти реализации совершаются по мере, определяемой финансовым правом, предоставляющим в одних юрисдикциях достаточные, а в других не вполне достаточные ликвидные правомочия осуществления публичных и частных прав соответствующим субъектам.

Невозможно следовать *догме действительного права* и не отказаться при этом от дендритной догмы отграничения друг от друга как отраслей права, так и отраслей законодательства, если соблюдать *догмы единства права и равенства перед правом и законом каждого субъекта*. В таком слу-

чае вместо догмы отграничения права следует обратиться к догме синтеза и единства права для всего народа. Эта *догма синтеза публичного и частного права, обеспечиваемого финансовым правом* как правом мерной ценности частных и публичных прав, ценности, проявляющейся лишь при осуществлении частного и публичного, которое без финансового права невозможно. Как публичное право невозможно в качестве действительного, а не сугубо номинативного права без реальности частного и опосредующего их финансового права, так и каждое из двух последних невозможно как реальное, осуществляемое, а не всего лишь прописанное законом право без действительности публичного права.

Здесь встречаемся с противоречием реальности другой *догмы советского права, что право состоит из юридических норм, установленных законами*. Юридические нормы — необходимое, но не достаточное условие для существования права как действительной материи, как *осуществляемой формы социальной реальности*. Они могут оставаться неприменяемыми и даже быть неприменимыми к действительным отношениям номинациями прав, обязанностей, статусов лиц и титулов собственности. *Действительное право состоит из фактически осуществляемых и неписаных правил практического применения юридических норм*<sup>1</sup>. Эти правила не следует отождествлять с правовыми обычаями, обычаями делового оборота. Эти неписанные правила применения юридических норм нелегальны, они вне юриспруденции, но они над нормами и потому их уместно называть метаправилами. Они образовались как эффективные привычки достигать собственные частные цели правоприменителем — должностным лицом, действуя сообразно букве и вопреки духу права и закона. Частным случаем этих метаправил являются правила коррупционных традиций и отношений. Метаправила действительного права постепенно раскрываются перед членами российского общества, но исключительно через и в связи с их личными действиями, делами и отношениями в обществе. И этими метаправилами в одних случаях и для одних норм предусматривается безусловность применения юридической нормы, в других — применение лишь за взятку, в-третьих — отношения действительности никогда не квалифицируются как подпадающие под данную, установленную законом юридическую норму, в-четвертых — применение или неприменение нормы ставится в зависимость от социального и экономического статуса подверженного норме субъекта. Есть, конечно, и в-пятых, и другие типы таких «правил». Чем выше неопределенность юридических норм, их двусмысленность, противоречивость, неполнота регулирования, пробельность, тем больше возможностей для возникновения такого рода «правил». Но не следует избегать их изучения. Они составляют реальную часть действительного правосознания народа. Их следует систематически изучать, дабы исчерпывающим регулированием вытеснить из правоприменительной практики.

Право гибче законодательства, оно, исходя из ценностей финансового права, образует действительные мораль, нравственность и фактическую

---

<sup>1</sup> См.: *Казанцев Н. М.* Введение (О развитии догматики финансового права) // Институты финансового права / под ред. Н. М. Казанцева. М. : Юриспруденция, 2009.

духовность того общества, в котором применяется. При этом в состав фактической духовности включаются образующие прикрытие действительным систематически провозглашаемые идеальные мораль, нравственность и духовность. Коррупция как системное явление в обществе возникает тогда, когда финансовые, моральные, нравственные, духовные ценности и право в полной мере включаются в обращение финансовых ценностей. Такое финансовое обращение всех ценностей становится возможным в тех случаях, когда не обеспечивается должная прозрачность финансовых и финансово-правовых отношений, когда происходит упомянутая цивилистская деформация публичного права, осуществляемого вследствие этого как права частной власти, и вместе с ним финансовое право регулируется по принципам и канонам частного права, утрачивая свою третьестороннюю самостоятельность.

Финансовые права как права ликвидных мерных ценностей вырождаются в коррупционные полномочия и тогда, когда финансовое право подчиняется всецело публичному праву и государственной власти. Эти явления свидетельствуют о неразвитости, недостаточности, неполноте писаных юридических форм по сравнению с действительными отношениями в обществе. Такая неразвитость есть следствие трех причин. Первой из них является доктринальная ограниченность российского права, в котором до сих пор не проведено четкого разграничения между законодательством как собранием писаных норм и собственно правом как действительной материей, регулирующей общественную жизнь. Второй — традиционное превознесение фактических и привычно практикуемых обычаев власти и права над писанным правом и законоустановленными полномочиями. Третьей — преимущественное по сравнению с буквальным прочтением смысла писаных норм истолкование их как норм, выражающих и закрепляющих те отношения, которые обычны и традиционно привычны.

Особенность современного общества в связи с финансовым правом как правом ценности в том, что не только юридически значимые действия, но и иные публично-декларативные действия должностных лиц государства, крупных компаний, политических партий могут повлечь ущерб публичным и частным достояниям или, напротив, возрастание их ценности. Защита от такого ущерба и предопределение путей и форм возвышения ценности — смысл и назначение финансового права.

Итак, противоречие разрешается в случае, если признается третья отрасль права к двум — публичному праву как праву суверенитета и частному праву как праву свободы. Эта третья отрасль права — право ценности или финансовое право. Оно, устанавливая через монетарные ценности обращающихся на рынках прав связь между публичным и частным правом, выступает общим правом ценностей и для полномочий суверенной власти, и для правомочий свободы. Это — *догма общего права гражданина и государства на устойчивую ценность финансов как обращающихся и ликвидных прав на совершение действий, осуществление отношений, пребывание в состояниях и на сохранение, защиту и возвышение ценности национального богатства и всякого частного достояния*, состоящего под юрисдикцией этого права. Кратко — это **ценностно-правовая догма финансов**, состоя-

щая в понимании **финансов как обращающихся и ликвидных прав мерной ценности**. Ранее автором высказывалась эта позиция<sup>1</sup>, причем она была замечена ученым сообществом<sup>2</sup>.

Деньги — это титулы универсальных прав мерной ценности любых обращающихся прав, причем не только вещных прав собственности, но и обязательственных прав. Являясь титулами прав ценности собственности, они также являются и титулами прав собственности ценности или титулами универсальных прав владения мерной ценностью.

Предлагаемая автором доктрина истолковывает *финансы* как права ценности ликвидных и обращающихся прав, среди которых имеются как права собственности, так и полномочия власти, осуществление которых невозможно без бюджетных расходов, соответствующих финансовому обеспечению их ценности, включающей в себя в том числе и меры финансового контроля за осуществлением этих полномочий по реализации норм законодательства и достижением целей государственной политики.

Конкретно реализация финансового права в смысле этой догмы может быть выражена словами бывшего президента ЕЦБ Жана-Клода Трише из указанного выше интервью, когда он объяснял цели принятого Советом директоров ЕЦБ решения о впрыске ликвидности — для того чтобы европейский монетарный рынок функционировал в соответствии с «политикой банковской учетной ставки», направленной «на сохранение стабильности в течение среднесрочного периода», для того чтобы «клиенты банков и домовладельцы, все граждане зоны евро, а их 320 миллионов», могли «рассчитывать на нас», на то, что «мы обеспечим стабильность цен на протяжении среднесрочного периода», обеспечим «финансовые условия более благоприятные для устойчивого роста экономики и устойчивого роста занятости»<sup>3</sup>.

Здесь бывший президент ЕЦБ сформулировал основные цели любой финансовой политики государства, которые к тому же являются и критериями оценки качества фактически проводимой им политики, — среднесрочная стабильность цен, благоприятные финансовые условия для устойчивого роста экономики и занятости. Это означает низкие ставки процентов за кредит и ставки рефинансирования центрального банка и еще более низкий, близкий к нулю уровень инфляции.

Такая постановка порождает два вопроса.

Первый — имеют ли эти показатели правовой смысл, как они, будучи сугубо финансовыми показателями, могут влиять на связь прав и обязанностей, каждому из них доставлять какое-либо модальное правовое содержание?

---

<sup>1</sup> Казанцев Н. М. Институты финансового права // Журнал российского права. 2005. № 9. С. 97–114.

<sup>2</sup> См.: Хабриева Т. Я., Тихомиров Ю. А., Орловский Ю. П. К 10-летию «Журнала российского права» // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 21–35 (см. с. 26–27).

<sup>3</sup> Глава ЕЦБ Жан-Клод Трише: Мы остаемся в состоянии повышенной готовности : интервью // Euronews : [официальный сайт]. Новости : 22.09.2008. URL: <http://ru.euronews.com/2008/09/22/trichet-calls-for-overhaul-of-banking-system> (дата обращения: 05.05.2013).

Второй — разве не политика низкой учетной ставки ФРС породила нынешний финансовый кризис, поскольку позволила брать на себя ипотечные долговые обязательства лицам, не обладающим сколь-либо устойчивыми доходами.

Первый вопрос разрешается, если обратить внимание на то, что деньги — это титулы универсальных прав владения мерной ценностью и потому являются титулами мерных прав ценности. В таком случае ставка банковского процента, например учетная ставка ФРС или ставка рефинансирования ЦБ РФ, процентная ставка коммерческого банка, — это титул мерного права распространения правомочий на обладание ценностями приросшего объема стоимости, номинация приросшего права обладания реальными ценностями. Но деньги как знаки лишь титулуют права на реальные ценности, а также потоки обращающихся реальных ценностей и, обращаясь на финансовых рынках, обладают при этом сами ценой, колебания которой сказываются на стоимостной оценке реальных ценностей в этих банкнотах. Поэтому учетная ставка ФРС, присваивая возвращаемым кредитным обязательствам приросшую ценность, налагает обязательства на получателей кредитов расширять собственные права на расширяющийся круг реальных ценностей.

Второй вопрос рассматриваем одновременно с продолжением анализа первого. Вопрос в том, от кого, вследствие каких обязанностей этих лиц поступят те блага, которые образуют реальный прирост ценности для удовлетворения номинации приросшего права обладания ценностями вследствие положительной величины учетной ставки ФРС. Эти реальные ценности могут быть или произведены в национальной экономике и образовать ее национальный доход, или поступить в обмен на эмитированные банкноты валюты, признанной резервной валютой от тех лиц, которые ограничены в праве пользования эмиссией национальных валют, которые обязаны пользоваться данными банкнотами властью своего правительства или вынуждены обстоятельствами ограниченности эмиссии банкнот и счетов национальными банками общей с ними юрисдикции, или, конечно, то и другое вместе. Если же валюта как, например, российский рубль, не является резервной валютой, то таких вынужденных лиц во внешнеэкономической среде нет, реальные ценности для компенсации прироста номинации прав ценности владения извне не поступят. Возникнет вопрос: достаточен ли произведенный национальный доход для обеспечения приросших прав ценности у национальной валюты или нет? Если он недостаточен, то произойдет инфляция банкнот, ставка рефинансирования по которым предусматривает ежегодное, превосходящее прирост национального богатства, возрастание прав мерной ценности владения, титулованных денежной массой, включая банковские счета в национальной валюте. Это и происходит в России вследствие ставки рефинансирования ЦБ РФ в 12,75%, которая далеко превосходит темп прироста годового национального дохода и порождает инфляцию прав ценности собственности, влекущую ограничение прав заимствования для нужд инновационного развития экономики.

Инфляция — обесценение денег как прав приобретения предметов потребления определенной, но переменной ценности, влечет сокращение субъективных мерных прав ценности приобретения предметов потре-



ния, сокращение стоимости потребляемых ценностей, а следовательно, сокращение издержек оплаты труда при производстве, и потому расширение субъективных прав открытия в производстве новых рабочих мест. Это естественным образом влечет некоторый рост экономики в традиционных отраслях, но без обновления технологии и без создания новых товаров и услуг. Наличные деньги, образующие поток платежей по оплате труда, порождают поток обращающихся ценностей, включая процессы труда, обмена, потребления, а понижение их стоимости при росте цен, сокращает размеры этого потока, что ограничивает возможности увеличения прав ценности, вводимых в экономический оборот, и его развитие.

Следует обратить внимание на то, сколь далеки могут быть меры государства по реализации финансового права на сохранение ценности компаний, котирующихся своими акциями на финансовых рынках, ценности национальной валюты и через это ценности национального и частного достояния от гайдаровской доктрины минимального государства, выведенной деформированием внеправовой концепции позапрошлого века государства как ночного сторожа. Ведь чтобы избежать полной катастрофы и спасти шатающийся рынок от краха, как это прозвучало в выступлении президента США Дж. Буша мл. и в названном интервью Ж.-К. Трише, администрация США пошла на беспрецедентные и чрезвычайно затратные меры. ФРС выкупила AIG, а также Fannie Mae and Freddie Mac. Мало того, последующие меры республиканской администрации Дж. Буша были охарактеризованы рядом республиканцев-конгрессменов как социалистические и потому неприемлемые, и поначалу, в сентябре 2008 г., они были отвергнуты, а затем приняты.

Сущность финансового права, по нашему мнению<sup>1</sup>, состоит в праве ценности — во-первых, как праве ликвидной ценности любой собственности, праве на неумаление ценности и праве на возрастание и приумножение ценности национального и образующих его частных достояний; во-вторых, как общем праве граждан и государства, т.е. праве, соединяющем собой публичное право как право суверенитета и частное право как право свободы, и являющемся для этих двух отраслей права третьей отраслью права; и, в третьих, как праве на общую обеспеченность ликвидностью государства, граждан и юридических лиц. Это не означает невозможности возникновения временных нехваток ликвидности, выражающихся в колебаниях рыночных курсов валют, акций, иных финансовых инструментов.

Согласно известному в кибернетике и теории систем управления закону необходимого разнообразия регулирующей системы по отношению к регулируемой, элементная и структурная сложность процессов, порождающих кризисы, должна быть превзойдена сложностью правовых форм, направленных на их предупреждение и предотвращение. Если такого превосходства сложности регулирующих правовых норм над регулируемыми процессами не обеспечено, то не могут быть осуществляемы сколь-либо устойчивые и эффективные управление и регулирование. Это невозможно

---

<sup>1</sup> См.: Казанцев Н. М. Институты финансового права // Журнал российского права. 2005. № 9. С. 99.

сделать исходя из государственно-вещной догмы финансов и построенных на ее основе правовых формах потому, что регулируемыми являются отношения субъектов права, которые всегда сложнее, нежели субъект-объектные отношения человека к вещи.

Ценностно-правовая догма финансов, выдвигаемая автором, в свете которой *финансы определяются как обращающиеся на рынке права действий, отношений и состояний, а также права мерной ценности этих прав*, образует необходимые начальные формы для их регулирования, поскольку не низводит финансы к более простым, чем они есть, отношениям. Тем не менее одной этой догмы недостаточно для выработки эффективных правовых форм регулирования для предотвращения циклических финансовых кризисов.

Необходимо установление признаков юридической квалификации наличия циклических же финансовых процедур, осуществляемых какими-либо лицами и состоящих в нарушении соответствия между финансовыми правами ликвидности, т.е. деньгами и деривативами, с одной стороны, и реальными активами национального и частного достояния, — с другой. Критерием здесь является долговременная стабильность соотношения, угрозу рынку в себе несут быстрые изменения соотношения. Кроме *циклических*, имеют также место *эмерджентные кризисы* (каков нынешний глобальный финансовый кризис), возникающие вследствие постепенного накопления дисбаланса между правами ликвидности и правами реальной собственности. Для предупреждения и предотвращения эмерджентных кризисных процессов необходимо вводить специфические формы правового регулирования в виде аналогов известных в дипломатии «дорожных карт». Такие системы норм, включающие в себя правила идентификации и квалификации ситуаций, правила вывода о составе необходимых последовательных диагностических, следственных, пресекательных действий и необходимых альтернативных управляющих финансово-правовых воздействий, выбор которых обуславливается результатами аналитических следственных процедур, выполняемых специально-уполномоченными финансовыми органами, могут образовать основу для перехода российского финансового права к реализации новой *ценностно-правовой* догмы финансов как ликвидных и обращающихся прав.

В итоге определим **финансовое право как собственно право**, т.е. как право действий, состояний и отношений, право:

- на совершение юридически и финансово значимых действий по созданию инструментов представления, выражения, обращения, накопления, реализации и контролю прав ценности, т.е. финансовых инструментов;
- установление, вступление в финансовые правоотношения как отношения по созданию, удостоверению, оплате, обмену, обращению, накоплению, реализации и контролю соблюдения прав ценности;
- пребывание в финансово и юридически квалифицируемых состояниях и отношениях;
- урегулирование финансовых правоотношений, состава прав, правомочий, обязанностей и обязательств в них, процедур их установления, исполнения и прекращения, а также споров в связи с ними.

Дадим также *институциональное определение финансового права*. Это: *во-первых*, право ценности национального богатства, размещенного в частных, общественных и публичных достояниях;

*во-вторых*, система юридических норм, определяющих правомочия;

*в-третьих*, обязанности по сохранению, преумножению и контролю ценности национального богатства в публичных, общественных и частных достояниях.

В финансовом праве публично-правовое неотделимо от частноправового, каждое из них служит преумножению и защите другого, если, конечно, регулирование совершено надлежащим и эффективным способом, и поэтому данное право является третьим в системе права к публичному и частному.

Доктринальные изменения науки не могут происходить быстро и без длящихся противоречий в самой науке, причем как для ее фундаментальной части, так и для практических приложений. Нормальный процесс доктринально-догматического обновления науки происходит постепенно, при одновременном действии и применении альтернативных доктрин и догм. В конце концов обнаруживается их взаимная дополнительность и обоюдная полезность, что влечет расширение состава элементов ее предмета и освоение новых научных методов без отвержения, но с переосмыслением прежних. В финансовом праве этот процесс происходит, в качестве примера могут быть названы научные труды и учебники, созданные при авторстве и редактуре Е. М. Ашмариной, К. С. Бельского, С. В. Запольского, О. Н. Горбуновой, Е. Ю. Грачевой, М. В. Карасевой, И. И. Кучерова, Н. И. Химичевой, С. О. Шохина.

Каждая наука в качестве своего предмета исследования рассматривает все более обширные реальности, соотнося их друг с другом посредством метода этой науки. Так, правовая наука, исследуя любой созданный человеком институт, любую ценностную форму общественной жизни и активности рассматривает их правовым методом, следовательно, либо как собственно права, либо как модально двойственный к правам институт обязанностей. Суть метода права состоит именно в том, чтобы при исследовании любых действий, отношений, состояний рассматривать их как осуществление прав и обязанностей субъектов этих действий, отношений, состояний.

По этой причине **правовой метод**, нацеленный на исследование денег, денежного обращения, финансовых действий, отношений и состояний, рассматривает их как обозначение мерных и ликвидных ценностей, являющихся мерными и ликвидными правами, обращающимися на рынке, как прав на мерные ликвидные ценности, как финансовых действий, совершаемых посредством знаков мерных прав ценности, по созданию новых финансовых инструментов обращения мерных, более или менее ликвидных, прав ценности посредством заключения финансовых договоров о выпуске таких инструментов для установления финансовых отношений, доставляющих участникам интересующие их права и правовые состояния.

Финансово-правовой метод установления суммы штрафов, платежей отличается от административно-правового тем, что он это делает с учетом всех элементов финансового состояния или финансово-правового статуса субъекта, допустившего правонарушение. Административный метод этого

не делает и не учитывает. Поэтому многие денежные штрафы и начеты, налагаемые административно, оказываются безрезультатны и неэффективны в одних случаях, и чрезмерно жестоки в других; ничтожны для одних плательщиков и чрезмерны для других субъектов правонарушений. Финансовый метод — это метод, опирающийся на логику цикла финансового права — состояние, действие, мера, санкция.

Задача восхождения от методологии гуманитарных наук к методам наук естественных произрастает из картезианской революции и сопровождает развитие европейской цивилизации по сей день, начиная с Нового времени. XX век отличился тем, что для ряда гуманитарных наук, таких как социология, психология или политэкономия, эта задача получила частичные решения, которые возвысили экономическую, психологическую и социологическую науки, и теперь они по своим методам приблизились к естественным наукам. Мера и число пришли в экономику через финансы и математическое моделирование, в психологию и социологию через тесты и анкетирование, в право и политологию через контент-анализ и правовую статистику. Это явление уместно называть *сциентизацией*, поскольку английским термином *science* принято обозначать естественные науки, или, иначе, позитивные науки.

Сциентизация гуманитарных наук, точнее говоря, сциентизация их научного метода, актуальна для права и как отрасли человеческого знания, и как регулятора частной и общественной жизни. Право издавна стремится к облику позитивной и объективной науки и практики. Здесь принято именовать *доктриной позитивного права* догму, произрастающую из трудов Т. Гоббса<sup>1</sup>, Б. Спинозы, Дж. Остина и выражаемую знаменитым «право — это приказ суверена»<sup>2</sup>. Степень позитивности и объективности этого постулата становится очевидна, если построить для него аналогию в какой-либо из естественных наук, и сказать, что физика — это изобретение инженера, химия — наитие алхимика, а математика — творение землемеров. Конечно, такие постулаты наивны. Но приведенная аналогия продуктивна тем, что указывает на многосубъектное происхождение не только любой науки, но и любой науконаполненной практики и рациональной общественной ценности, каковы, среди прочих, право и правоприменение. По этой причине сциентизация права столь же трудна, сколь и важна.

Задача сциентизации метода права особо существенна для финансового права.

Во-первых, потому, что в продолжение доктрины советского финансового права оно признается исключительно публичным правом, истолковываемым односторонне как право государственной власти регулировать финансы как отношения. Советская идеология в силу монистической партократии деформировала публичное право из *права общего блага граждан* в единопартийное право государственных должностных лиц изымать и перераспределять достояние подданных, реализуя гоббсовскую догму права

<sup>1</sup> Нерсесянц В. С. Философия права : учебник для вузов. М. : ИНФРА-М ; Норма, 1997.

<sup>2</sup> История политических и правовых учений : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. М. : ИНФРА-М ; Норма, 1998. С. 539.

как приказа суверена. Однако финансы — не только отношения, это также и вещи, финансовые ценности, которые суть объекты права собственности. Причем финансы — единственный вид общего блага, который обладает статусом общего блага лишь в той степени, в какой распределен по частным состояниям, и тем большей обладает ценностью, чем в большей степени представлен на финансовых рынках. Финансы создают ликвидность и свободу обмена и экономического оборота в масштабе национального рынка как рынка посредством национальной валюты, финансовых инструментов и иных видов ликвидности и их самих, а также формируют связи национальных рынков различных стран между собой и глобальный рынок. Поэтому *задача метода финансового права — распространение свободы рыночного позиционирования, оценивания, обмена и экономического оборота ценностей на все новые виды прав собственности и иные права.*

Сциентизация предмета и метода финансового права *реконструирует его в общее и частное право граждан на создание, владение, распоряжение и использование общего блага финансовых ценностей как в общих, так и в частных интересах.* Следовательно, одновременно и в публичное, и в частное финансовое право. Публичное право изначально является общим достоянием, общим благом граждан, государству оно лишь делегируется как органу гражданской нации. Это и указывает на медиальную функцию финансового права в отношении к публичному и частному праву, а следовательно, на его позицию в качестве третьей отрасли права.

Во-вторых, финансовое право по своей природе из всех отраслей права наиболее близко к естественным наукам и практике, поскольку для его объектов и операций с ними свойственны измеримость, оцениваемость, мерная ликвидность, обмениваемость, сбалансированность, накапливаемость, а также информационность. Продолжая метафору академика В. С. Нерсесянца о праве, как математике свободы, скажем, что финансовое право, как физика ценностей, перекидывает мост от естественных наук и инженерных практик к гуманитарным и социальным наукам и практикам, соизмеряет ценности, измеримые и ликвидные с неизмеримыми и неотчуждаемыми, выражает правомерность и целеустремленность, моральность и социальность, результативность и эффективность власти, культуры и законодательства.

В-третьих, если метод права состоит в том, чтобы устанавливать правомерным для индивидуального субъекта то, что может быть принято и осуществляется в качестве правомерного для каждого такого субъекта и так, чтобы он не нарушал границы правомерного у каждого другого, то это положение специфицируется для финансового права как право признавать финансово правомерным лишь те финансовые действия, операции, отношения, состояния данного субъекта права, которые не влекут умаления ценности таковых у других субъектов права.

## **2.2. Эмиссия денег, законов и возобновление права**

Эмиссия денег и законов осуществляется властью и в этой части они находятся в ее ведении, юрисдикции и владении. Но у власти при этом нет монополии на установление исчерпывающих правил для частных дей-

ствий, состояний и отношений, в том числе и на отношения образования новых финансовых инструментов, если, конечно, это демократическая власть, а не державная. В последней такая монополия есть и она неизменно традиционна для державного права.

Право не отличалось бы от законодательства, если бы не состояло также и в том, чтобы каждый был вправе договариваться с любым другим как о правилах их отношений, как частных правилах, касающихся исключительно договорившихся сторон, так и о ценности и знаках передаваемых в этих отношениях благ, ликвидность которых будет оцениваться также и другими лицами на свободном рынке. Конечно, это право договариваться признается властью, закрепляется законом и защищается ими. Непредоставление достаточных мер защиты властью для таких отношений, как это в настоящее время имеет место в российском законодательстве о финансовых деривативах, возвращает право и государство к прежнему державному, дорефлексивному состоянию безответственной свободы, т.е. свободе вредить всякой другой свободе и самим себе.

Законы как императивные формы права, изданные властью, денежные знаки, как диспозитивные формы мерных и ликвидных прав собственности, эмитированные властью, ценные бумаги как права участия в правах собственности, выпущенные властью, обществами или гражданами, финансовые деривативы как инструменты прав управления правами участия в правах собственности, также выпускаемые дееспособными субъектами права, — все они призваны обеспечить воспроизводимость общественных и частных отношений и право возобновления отношений, общественных и частных, без которых невозможно никакое общество, цивилизация и человечество.

Не реализованные (имущественно) права собственности закрепляются в виде знаков, обладающих мерой, ценностью и ликвидностью.

Финансовое право для реализации метода права в отношении ко всему праву имеет субстанциональное значение. Именно финансовое право фиксирует ценностные результаты любых правоотношений в денежной форме, закрепляет за лицами их осуществившими, объем прав в денежной форме и это позволяет в последующем возобновлять те правоотношения, которые дали положительный финансовый результат. Таким образом, сохранение и возобновление права, иначе, длящаяся природа права обеспечивается как посредством авторитета власти и ее предписаний, так и финансовой формой и методом осуществления и возобновления права.

### **2.3. Методология финансового права**

Право предотвращает распад общества и государства и делает это посредством единства своего метода, произрастающего из равенства граждан перед законом и судом и равенства их прав собственности и иных гражданских прав.

**Метод** — это способ осуществления и развития миссии и функций системы во времени и среде. Конечно, понятие способа почти никак не прояс-

няет понятие метода. Метод происходит от греческой приставки *meta*, что означает «над». Поэтому всякий метод образован *формами и отношениями* обусловливания и опосредования действий, отношений и состояний системы, практикующей его. Соответственно, **метод финансового права** образован финансово-правовыми формами и отношениями, которыми могут быть обусловливаемы и опосредуемы действия, отношения и состояния субъектов права в связи с созданием, преумножением и реализацией прав ценности мерных ликвидных прав собственности.

Метод права состоит в том, чтобы применить в настоящем или будущем к субъекту формы или последствия его же деяний в прошлом или настоящем. Если деяния субъекта ограничивали, пресекали или нарушали права других лиц, то и его права должны быть подвергнуты констрикции. Деяния, приведшие к негативным финансово-правовым последствиям, повлекут наказание, но позитивные правовые и иные последствия подтвердят его правовой статус деятеля и образуют для его дальнейшей деятельности непресекаемую, но контролируруемую правовую основу. Таким образом, метод права совершает рефлексию действий, отношений и состояний субъектов права. Рефлексия в русской общественной мысли XIX в. именовалась термином «восклонение». Метод права свое восклонение или обратную связь совершает благодаря специальной, прескриптивной языковой форме правовых норм, имеющей вид последовательных, грамматически и семантически связанных, означаемых позиций: «гипотеза — модальный оператор — диспозиция — модальный оператор — санкция». Под *модальными операторами* со времен Лейбница понимают наречия, обладающие императивным или диспозитивным смыслом, которые в сочетании с одной или несколькими диспозитивными предложениями придают им соответствующий обязательный или избираемый для исполнения смысл. Г. В. Лейбниц возвысил догмы императивного и диспозитивного методов в праве до модальной логики права, когда в «*Elementa juris naturalis*» (1672) писал (как цитирует фон Вригт): «Все подчинения, перестановки и противоположения, которые были выявлены Аристотелем и его интерпретаторами, могут быть с успехом перенесены на эти наши модальности права». И далее: «Под *Iuris Modalia* (лат. — модальности права) Лейбниц подразумевал деонтические категории “обязательно” (*debitum*), “позволено” (*licitum*), “запрещено” (*illicitum*) и “безразлично” (*indifferentum*)»<sup>1</sup>. Примечательно, что Лейбницу был очевиден тот же самый, и даже одним оператором больший набор модальных операторов, нежели тот, которым пользуются современная правовая наука и практика праворегулирования. Справедливо пишет профессор К. С. Бельский в авторитетном учебнике финансового права: «Способы правового регулирования получают свое выражение в нормах права. В том, *как формируется диспозиция правовой нормы*, обнаруживается конкретный способ регули-

<sup>1</sup> Цит. по: *Вригт Г. Х., фон.* Логико-философские исследования : избранные труды : пер. с англ. / сост. и авт. предисл. В. А. Смирнов ; общ. ред. Г. И. Рузавина, В. А. Смирнова. М. : Прогресс, 1986. С. 246.

рования. К таким способам относятся: 1) обязывание; 2) запрещение; 3) дозволение»<sup>1</sup> (курсив наш. — *Примеч. авт.*).

Выделенное курсивом положение содержит в себе вопрос, «как образовывается диспозиция правовой нормы», ответ на который пока что находится за границами не только теории финансового права, но и отечественной теории права. Ответ на него заключен в исследовании вышеназванной *прескриптивной языковой формы* правовых норм и может быть получен при взаимодействии трех наук. Во-первых, лингвистики, теории языка. Во-вторых, семиотики — науки о знаках, подразделяемой на синтактику (изучает формы и структуры знаков), семантику (смысл знаков) и прагматику (значение знаков). В-третьих, логики. Строго говоря, это логика не во всех ее ветвлениях, а прежде всего модальная логика и особенно деонтическая логика, иначе называемая «логика норм».

Подстановка императивного или диспозитивного оператора к диспозиции нормы истолковывается как применение императивного или диспозитивного метода правового регулирования. Хотя норма современного законодательства может содержать несколько диспозиций в различных модальностях таким образом, что однозначный вывод об императивности или диспозитивности нормы невозможен, сохраняется традиция говорить о существовании императивного и диспозитивного методов регулирования. Существенным остается главное свойство нормы — замыкать петлю обратной связи между последствиями деяния и правовым положением субъекта деяния.

Метод права представляет собой, строго говоря, суперпозицию применения методов друг к другу в виде следующего комплекса: метод обратной связи, метод правовой формы, метод прескриптивной языковой формы и др., в том числе лингвистический, модально-логический и семиотический методы, рассматриваемые ниже. Взятые вместе, в суперпозиции, они образуют так называемый **«фундаментально-знаковый метод правового регулирования»**. Традиционно признаваемые в составе единого метода права императивный и диспозитивный способы правового регулирования относятся к **модально-логическому методу**, поскольку являются языковой формой деонтического применения модальных операторов, как это показал еще Г. В. Лейбниц; этот метод является общеправовым и потому — методом финансового права.

**Фундаментально-знаковый метод** финансово-правового регулирования сложен, так как состоит из ряда взаимодействующих и взаимосвязанных между собой методов — *лингвистического, модально-логического и семиотического*. Ни один из них, взятый отдельно, не может порождать эффективные формы финансово-правового регулирования без остальных других.

Члену-корреспонденту Академии наук СССР философу А. Г. Спиркину принадлежит идея о том, что методом управления является язык, естественный язык. Очевидное следствие этой идеи — признать язык, государ-

---

<sup>1</sup> Финансовое право : учебник / К. С. Бельский [и др.] ; под ред. С. В. Запольского. М. : Изд-во РАП ; Эксмо, 2006, С. 43–44.



ственный язык методом правового регулирования и методом права. Это особенно справедливо для права и его языка, тем более имеющего всегда статус государственного языка. *Метод государственного языка* является основным и общим для всего права и его отраслей, в том числе финансового права, образует для него первую компоненту фундаментального метода регулирования.

Метод в праве — троичен, подобно тому, как троична природа знака, согласно идее открывшего ее в рамках науки семиотики Готлиба Фреге. Любой знак (сигнификат) в праве — это норма, которая, во-первых, имеет юридическую и лингвистическую форму, во-вторых, правовой смысл (денотат) и, в-третьих, юридическое значение (десигнат) как совокупность подпадающих под регулирование данной нормы субъектов, их действий, состояний и отношений. Г. Фреге принадлежит *теория тройственной природы языкового знака*. Сам знак (единичный объект), во-первых, указывает на другой объект (значение знака), а во-вторых, на соответствующее означаемому объекту понятие (смысл знака)<sup>1</sup>. В финансовом праве к этим трем компонентам метода права добавляется четвертый — денежная ценность, для которой нормой предусматривается осуществление финансовых действий, отношений, состояний. *Знаками форм права* являются нормы, законы и иные правовые акты. *Смыслами форм права* — правила установления и осуществления отношений, совершения действий, пребывания, использования и прекращения различных правовых положений и состояний. *Значениями форм права* — конкретные предусмотренные нормами в качестве правомерных или правонарушающих осуществленные или осуществляемые отношения, действия и состояния правовых лиц, т.е. лиц, подверженных праву. Тем самым объективное право с точки зрения метода семиотики образует смысл правовых норм, а субъективное право — их значение.

Метод финансового права с точки зрения семиотики, или как *семиотический метод финансового права, пятеричен*. Он является, во-первых, методом исследований законодательства и права, т.е. методом юридической науки, в том числе науки финансового права; во-вторых, методом правового регулирования — создания финансов и финансовых правоотношений; в-третьих, методом правоприменения норм финансового права любыми его субъектами, от граждан и юридических лиц до государственных органов, в том числе судов; в-четвертых, методом финансово-правового контроля; в-пятых, методом поиска истины и судебного состязания сторон в финансово-правовых спорах. Признаком систематического применения этого метода как специфического метода финансового права является формирование профессионального языка на основе государственного естественного языка, понятия которого получают закрепление в юридических дефинициях законов (например, ст. 6 БК РФ) и словарях.

Применение методов семиотики в праве влечет рассмотрение в качестве знаков как целостных единиц правовых актов, норм, а также функциональных единиц нормы — гипотез, диспозиций, санкций. Семиотический анализ правовых форм в отечественной науке находится на началь-

---

<sup>1</sup> Фреге Г. Избранные работы. М., 1997. С. 25—49.

ной стадии, только начинают появляться диссертационные исследования, выполненные с применением методов семиотики к праву. Финансовое право пока что лишь ожидает таких монографических трудов. Но анализ А. К. Саркисовым вексельного права показывает здесь большие возможности<sup>1</sup>. Метод семиотики позволил диссертанту сделать небезыңтересные выводы для гражданского права, что указывает на его возможную эффективность и для финансового права. Выводы автора также показывают результативность применения методов семиотики не только в гражданском праве — «семиотический анализ правовых институтов объясняет это особенностью правовых знаковых конструкций... существует устойчивая тенденция к максимальному сужению знакового поля на строго формальной основе, при которой отсекаются любые разночтения как “дефекты формы” (под которыми понимают или “отступление от порядка и правил оформления векселей при выдаче и индоссировании”<sup>2</sup>, или собственно дефекты содержания)<sup>3</sup>; с точки зрения семиотики являющиеся различиями внешней формы плана содержания знаковых конструкций.

Исследованием последовательностей знаков права занимается *синтактика права*, истолкованием смыслов знаков — *семантика*, значений — *прагматика*, смысловой и субъектной соотнесенности — *герменевтика*. Особо значимые результаты могут достигаться в случае синтезирующего применения методов семиотики и кибернетической обратной связи. Обнаруживается, например, что само по себе наличие императивных и диспозитивных норм в законодательстве вовсе не обязательно влечет реальность права в любом обществе и его безусловное и непресекаемое применение и значение в конкретном государстве. Право существует по мере и в степени применения норм по всем соответствующим его субъекциям, т.е. действиям, отношениям, деяниям, состояниям и делам правовых субъектов. Однако наличие законодательства и применение законодательства лишь необходимые, но еще не достаточные условия для того, чтобы право было реальностью в конкретном обществе, чтобы в нем было осуществлено равенство граждан перед законом и судом, образовалась гражданская нация<sup>4</sup> как союз граждан, равных в праве перед законом и судом. Достаточность законодательства и правоприменительной практики для становления права как реальности начинается с того, что нормы, объединенные в институты, образуют и осуществляют обратные связи положительных и отрицательных последствий для всех деяний, отношений, состояний, разрешаемых и исполняемых дел с субъектами этих правовых субъекций. Если право, особенно финансовое, не установлено и не осуществляется в каче-

---

<sup>1</sup> Саркисов А. К. Семиотика права: историко-правовое исследование правовых знаковых конструкций : дис. ... канд. юрид. наук. Коломна, 2000.

<sup>2</sup> Захарьин В. Р. Все о векселе. Практика применения. Учет. Налоги. Нормативное обеспечение. М. : ДИС, 1998. С. 38.

<sup>3</sup> Гудков Ф. А. Вексель. Дефекты формы: методики выявления типичных ошибок. М. : Банковский деловой центр, 1998. С. 11.

<sup>4</sup> Понятие гражданской нации предложено нами. См.: Казанцев Н. М. Публично-правовое регулирование государственной службы: институционно-функциональный анализ. М. : Изд-во РАГС, 1999.

стве обратной связи ответственности за финансовые и экономические последствия от действий должностных лиц государственных органов по расходованию бюджетных средств в соответствии с заранее установленными целями и за исполнение предусмотренных функций государства, то такое право не имеет регулятивного значения и представляет собой, строго говоря, не право, а правообразия, правоподражание, установленное законодательством. Это правоподражание — следствие неполноты законодательного регулирования институтов финансового права. Задача исчерпывающего урегулирования финансовых правоотношений — это задача для метода финансового права в тех разделах его предмета, которые связаны с публично-правовыми формами финансовых отношений. Здесь исчерпывающее урегулирование является безусловным императивом регулирования, поскольку в сфере публичного права, регулирующего действия, отношения, состояния и дела публичных органов и должностных лиц власти этим субъектам запрещено все то, что непосредственно не установлено законом для них. Неполнота регулирования влечет невозможность соблюдения этого правила, следствием чего является нынешняя коррупция публичной власти как системное явление правовой практики.

В условиях сложных норм современного финансового права задача обеспечения исчерпывающего урегулирования всех публично-правовых форм финансовых отношений не может быть решена без использования всего арсенала методов наук, исследующих порядок, смыслы и значения знаков и знаковых отношений в обратных связях возвращения позитивных и негативных последствий от действий, отношений, состояний и делоразрешения их акторам — публичным и частным субъектам финансового права. Это — синтезные методы семиотики, кибернетики и модальных логик, особенно деонтической логики и логики возможных миров. Автор ранее рассматривал вопросы полноты модального пропозиционального анализа и урегулирования смыслов и значений институтов и институциональных категорий финансового права посредством исчерпывающего установления субъектных, предметных, предикативных, атрибутивных, детерминантных и релятивных характеристик<sup>1</sup>.

Семиотикоправовые исследования заключают в себе значительный потенциал. В частности потому, что эта отечественная научная мысль развивается еще с XIX в., а по утверждению российского ученого Г. Г. Почепцова, исследовавшего развитие семиотики в России с досоветских времен, «русская семиотика, истоки которой мы рассматриваем в той книге, оказалась практически единственной гуманитарной областью бывшего СССР, получившей мировую известность<sup>2</sup>».

Еще не изжита догма советской теории государства и права, по которой право неким образом основывается на экономике, имея экономику

---

<sup>1</sup> См.: *Казанцев Н. М.* Институты финансового права // Журнал российского права. 2005. № 9. С. 101–102 ; *Институты финансового права / под ред. Н. М. Казанцева.* М. : Юриспруденция, 2009 (гл. 1, 2. — Автор Казанцев Н. М.).

<sup>2</sup> *Почепцов Г. Г.* История русской семиотики до и после 1917 года : учеб.-справ. изд. / ред. И. В. Пешков. М. : Лабиринт, 1998.

в качестве своего базиса. Не вдаваясь ни в детали формулировок соотношения экономической и юридической наук и практик на языке первоисточников, ни в виновность основоположников марксизма в смысле этой растиражированной догмы, обратим внимание на методологический порок такого подхода. Он заключается в том, что в качестве основания науки предполагается вовсе не более общая наука и теория, а та практика, которая осуществляется в порядке применения этой научной теории. По такой логике основания математики образует геодезия. Экономическая практика — это отрасль и результат правоприменения. Уже поэтому она не может быть основанием для правовой науки без того, чтобы не совершать известную еще со времен Древней Греции логическую ошибку, называемую «круг в определениях понятий». Исторические причины этого порока методологии советского обществознания понятны — идеологизация личности предшествовала получению личностью академического образования. Априористский идейный догматизм препятствовал академизации сознания и научных исследований. То, что советский марксизм, кстати, созданный вовсе не К. Марксом, а партийными активистами без систематического академического образования — это априористская идеология веры, оппозиционная науке и научному методу познания действительности, было показано школой логического позитивизма и логической семантики, в которой по этой тематике пионерное значение принадлежит работам Р. Карнапа, построившего систему критериев, отграничивших научное знание от идеологии. Крах СССР показал практическое значение этого вывода.

Как в естественных науках метод науки обуславливает предмет науки и создает саму науку и соответствующую наукоприменяющую практику (введем такой неологизм), так и метод права приводит к определению *понятия права* и порождает его природу как *универсальной обратной связи свободы граждан, общества и государства*. Соответственно имеем понятие *метода финансового права* как метода создания универсальной обратной связи свободы оценки, соизмерения, обмена, обращения, реализации и преумножения мерных ликвидных ценностей граждан, обществ и государств. Этим самым финансовое право совершает выход за границы национального государства, это влечет глобализацию человека и человеческого, следовательно, и глобализацию национальных человеческих обществ и человека национального в качестве естественного процесса. Национальное государство как институт компенсации и защиты неразвитого национального у его граждан преодолевается.

## 2.4. Источники финансового права

Нормы финансового права не могут существовать без внешней своей формы выражения. Внешнюю форму выражения финансово-правовые нормы находят в источниках права. В качестве источников права, в зависимости от государственного устройства, современная теория права выделяет следующие их виды: нормативные правовые акты; правовая доктрина;

правовой обычай; нормативные договоры; религиозные догмы; судебные или административные прецеденты; принципы права.

Применительно к финансовому праву Российской Федерации под его **источниками** следует понимать правовые акты уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления, в которых содержатся финансово-правовые нормы, обеспечивающие регулирование публичной финансовой деятельности.

**Нормативные правовые акты.** В качестве основного источника финансового права рассматривается *нормативный правовой акт*, т.е. правовой акт определенной формы, принимаемый уполномоченным государственным органом или органом местного самоуправления в пределах их компетенции в установленном порядке и содержащий нормы права. Следует отметить, что нормативные правовые акты как источники права имеют определенную иерархическую систему, что позволяет проводить соответствующую их классификацию. В основе такой классификации могут лежать следующие критерии:

- по юридической силе выделяют законодательные акты и подзаконные нормативные акты;
- территории действия выделяют действующие на всей территории государства или действующие в пределах части территории;
- времени действия выделяют действующие на неопределенный период времени или на установленный период и др.

Федеративное устройство России предопределяет трехуровневую систему источников финансового права, т.е. на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В основе такого разграничения лежат предмет ведения и полномочия, распределенные между публично-правовыми образованиями. К источникам финансового права относятся следующие нормативные правовые акты.

### 1. Законодательные акты Российской Федерации и ее субъектов.

Нормы финансового права содержатся в таких законодательных актах (законах), как Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов РФ.

*Конституция РФ* как источник финансового права содержит в себе базисные регулирующие положения, определяющие основы публичной финансовой деятельности публично-правовых образований в бюджетной и налоговой сферах, эмиссионной деятельности и иных сферах финансовой системы государства.

В частности, Конституция РФ относит к ведению Российской Федерации федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития (п. «з» ст. 71). Она устанавливает, что денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно ЦБ РФ. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются. Защита и обеспечение устойчивости рубля — основная функция ЦБ РФ, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти. Закрепляет конституционно-правовую обязанность платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57).

Наряду с Конституцией РФ финансово-правовые нормы содержатся и в *федеральных конституционных законах*. В частности, Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» определяет, что Правительство РФ:

- обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- разрабатывает и реализует налоговую политику;
- обеспечивает совершенствование бюджетной системы;
- принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг;
- осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации;
- осуществляет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента России валютное регулирование и валютный контроль;
- разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен (ст. 15).

Значительное место в системе источников финансового права занимают *федеральные законы* как кодифицированные, так и некодифицированные. В настоящее время в системе источников финансового права имеется два кодифицированных закона: БК РФ и НК РФ, определяющие механизмы бюджетно-правового и налогово-правового регулирования финансовых отношений.

К сфере регулирования *БК РФ* относятся:

- 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;
- отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе 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.

БК РФ определяет правовой статус участников бюджетного процесса, правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ.

В свою очередь *НК РФ* регулирует отношения:

- по установлению, введению и взиманию налогов и сборов в Российской Федерации;
- возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц;
- привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Другими важнейшими источниками финансового права являются:

- федеральные законы о федеральном бюджете на текущий год и плановые периоды<sup>1</sup>;
- Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»;
- Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» и др.

Важнейшим моментом для определения места *законодательных актов субъектов РФ* как источников финансового права является предъявление определенных требований к формам таких актов, обеспечивающих регулирование тех или иных видов финансовых отношений. В частности, нормативные правовые акты субъектов Федерации о бюджете субъекта РФ и региональных налогах и сборах могут приниматься только в форме закона субъекта РФ<sup>2</sup>. Нормативные правовые акты в форме закона субъекта РФ, связанные с регулированием финансовых отношений, принимаются ими в пределах компетенции субъекта Федерации, исходя из определенного Конституцией РФ предмета исключительного ведения Российской Федерации и предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

## 2. Подзаконные нормативные акты. К ним относятся:

а) *указы Президента РФ*. В рамках своих полномочий Президент России издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории РФ. Указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам (ст. 90 Конституции РФ). В соответствии со ст. 80 Конституции РФ Президент России является гарантом Конституции РФ и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В силу этого не противоречит Конституции РФ издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции РФ и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов<sup>3</sup>. В настоящее время в части, не противоречащей положениям федеральных законов, сохраняют действие указы Президента РФ:

от 14.05.1998 № 554 «О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации»;

от 25.07.1996 № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации»;

<sup>1</sup> См., например: Федеральный закон от 03.12.2012 № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

<sup>3</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 “О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации” и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом».

от 04.03.2011 № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации»;

б) *постановления Правительства РФ*. На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента России Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ, которые обязательны к исполнению в Российской Федерации.

К примеру, в целях реализации положений федеральных законов и указов Президента РФ принят ряд постановлений Правительства РФ:

от 10.12.2012 № 1272 «О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов”»;

от 15.07.2009 № 602 «Об утверждении перечня российских организаций, получаемые налогоплательщиками гранты (безвозмездная помощь) которых, предоставленные для поддержки науки, образования, культуры и искусства в Российской Федерации, не подлежат налогообложению»;

от 29.08.2011 № 717 «О некоторых вопросах государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации»;

в) *подзаконные нормативные акты федеральных органов исполнительной власти*. Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты<sup>1</sup>. С учетом действующей системы федеральных органов исполнительной власти значительная роль в нормативном регулировании принадлежит федеральным министерствам, которые, в частности, осуществляют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента и Правительства РФ сфере деятельности. Соответственно министерство на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента России и Правительства РФ самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента России и Правительства РФ<sup>2</sup>.

Важная роль в регулировании публичных финансов подзаконными нормативными актами принадлежит Минфину России, поскольку только дан-

---

<sup>1</sup> См.: постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

<sup>2</sup> См.: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».



ный федеральный орган исполнительной власти осуществляет функции по нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, кредитной кооперации, микрофинансовой деятельности, финансовых рынков, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей и др.;

г) *подзаконные нормативные акты органов исполнительной власти субъектов РФ*. Конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации предусмотрено принятие органами исполнительной власти субъектов РФ в пределах их полномочий подзаконных нормативных актов, которые обязательны для исполнения всеми находящимися на территории субъекта РФ органами государственной власти, другими государственными органами и учреждениями, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами. Невыполнение или нарушение указанных актов влечет ответственность, предусмотренную федеральными законами и законами субъекта РФ.

**Нормативные договоры.** Особое место нормативных договоров в системе источников финансового права обусловлено тем, что в Конституции РФ установлен приоритет норм, содержащихся в международных соглашениях, над национальным законодательством. Международные договоры<sup>1</sup>, обеспечивающие регулирование финансовых отношений, могут быть связаны с участием Российской Федерации в международных финансовых организациях, с необходимостью урегулирования межгосударственных кредитных отношений, обеспечения интересов в сфере налогообложения. К примеру, если международным договором РФ, содержащим положения, касающиеся налогообложения и сборов, установлены иные правила и нормы, чем предусмотрено НК РФ и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами о налогах и сборах, то применяются правила и нормы международных договоров РФ (ст. 7 НК РФ).

В литературе выделяют *три группы международных соглашений по вопросам налогообложения*, а именно:

1) налоговые соглашения об избежании двойного налогообложения доходов;

2) специальные (ограниченные) соглашения по вопросам избежания двойного налогообложения;

3) соглашения о сотрудничестве и взаимной помощи по вопросам соблюдения налогового законодательства<sup>2</sup>.

Существование нормативных договоров как источников финансового права обусловлено не только международными договорами и соглашениями, но и внутринациональным законодательством. Согласно ч. 4 ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах ор-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».

<sup>2</sup> Кучеров И. И. Налоговое право России : курс лекций. М., 2001. С. 74.

ганизации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с БК РФ. Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема указанных межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

**Судебные прецеденты.** В настоящее время, хотя и не бесспорно, в качестве источника финансового права рассматривается судебный прецедент. Обусловлено это многими обстоятельствами, но прежде всего той ролью, которую в современном мире играет судебная власть. В классическом понимании, к **судебному прецеденту** относится судебный акт, обладающий следующими признаками: *индивидуальностью, нормативной новизной и обязательностью*. Такими признаками обладают только акты, принимаемые Конституционным Судом РФ<sup>1</sup>. Его решения, в результате которых неконституционные нормативные акты утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как и решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же, как и нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

В то же время Конституционный Суд РФ, принимая решение по делу, оценивает также смысл, придаваемый рассматриваемому нормативному акту сложившейся судебной практикой. Таким образом, он выражает свое отношение как к позиции законодателя или иного нормотворческого органа, так и к ее пониманию правоприменителем, основываясь при этом на толковании положений Конституции РФ, в сфере которого, по смыслу ее ст. 125 (ч. 5 и 6), только Конституционный Суд РФ выносит официальные решения, имеющие общеобязательное значение. Поэтому его постановления являются окончательными, не могут быть пересмотрены другими органами или преодолены путем повторного принятия отвергнутого неконституционного акта, а также обязывают всех правоприменителей, включая другие суды, действовать в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда РФ.

Решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов не обладают такой юридической силой. Они не обязательны для других судов по другим делам, так как суды самостоятельно толкуют подлежащие применению

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

нормативные предписания, следуя при этом Конституции РФ и федеральному закону (ч. 1 ст. 120 Конституции РФ)<sup>1</sup>.

Разъяснения по вопросам судебной практики, которые в силу ст. 126 и 127 Конституции РФ дают Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ, не могут рассматриваться как судебный прецедент, а являются одной из форм истолкования действующих норм для нижестоящих судебных инстанций. Ни постановления Пленума ВС РФ и ВАС РФ, ни постановления Президиумов ВС РФ и ВАС РФ не являются судебными прецедентами.

**Вступление в силу нормативных правовых актов.** Важнейшим является определение временного момента начала действия нормативного правового акта. Применительно к тем или иным видам финансовых правоотношений установление начала действия нормативного правового акта является юридически значимым обстоятельством. Традиционно действующая правовая система государства определяет несколько способов вступления нормативных правовых актов в силу: с даты официального опубликования нормативного правового акта; с момента его принятия; с даты, указанной в нормативном правовом акте; по истечении определенного периода времени с даты его публикации.

Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», Собрании законодательства Российской Федерации или первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

*Федеральные конституционные законы, федеральные законы* вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу<sup>2</sup>.

Акты Президента России и акты Правительства РФ подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Акты Президента России и акты Правительства РФ в течение 10 дней после дня их подписания подлежат официальному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), функционирование которого обеспечивает Федеральная служба охраны РФ. Официальным опубликованием актов Президента России и актов Правительства РФ считается первая публикация их полных текстов в «Российской газете» и Собрании законодательства Российской Федерации или

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации».

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). *Акты Президента России*, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Президента РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания. *Акты Правительства РФ*, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Правительства РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

*Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти*, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, прошедшие государственную регистрацию в Минюсте России, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» в течение 10 дней после дня их регистрации, а также в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу<sup>1</sup>. В настоящее время порядок подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти регламентируется специальными правилами<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

<sup>2</sup> См.: постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

Применительно к регулированию отдельных видов финансовых отношений законодатель устанавливает определенный порядок вступления в силу нормативных правовых актов и их действие во времени.

При регулировании *бюджетных правоотношений* закон (решение) о бюджете вступает в силу с 1 января и действует по 31 декабря финансового года, если иное не предусмотрено БК РФ и (или) законом (решением) о бюджете (ст. 5 БК РФ). В свою очередь, *акты законодательства о налогах* вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода по соответствующему налогу, за исключением случаев, предусмотренных ст. 5 НК РФ. *Акты законодательства о сборах* вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования, за исключением случаев, специально оговоренных в ст. 5 НК РФ. *Федеральные законы, вносящие изменения в НК РФ* в части установления новых налогов и (или) сборов, а также акты законодательства о налогах и сборах субъектов РФ и нормативные правовые акты представительных органов муниципальных образований, вводящие налоги, вступают в силу не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия, но не ранее одного месяца со дня их официального опубликования. Акты законодательства о налогах и сборах, устанавливающие новые налоги и (или) сборы, повышающие налоговые ставки, размеры сборов, устанавливающие или отягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах, устанавливающие новые обязанности или иным образом ухудшающие положение налогоплательщиков или плательщиков сборов, а также иных участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, обратной силы не имеют. Но при этом акты законодательства о налогах и сборах, устраняющие или смягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах либо устанавливающие дополнительные гарантии защиты прав налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей, имеют обратную силу. Акты законодательства о налогах и сборах, отменяющие налоги и (или) сборы, снижающие размеры ставок налогов (сборов), устраняющие обязанности налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей или иным образом улучшающие их положение, могут иметь обратную силу, если прямо предусматривают это.

## **2.5. Финансовая система**

В условиях глобального финансового кризиса, распространившегося из США в том числе и в Россию, сохраняет свою актуальность поставленная Президентом России и Правительством РФ задача формирования в Российской Федерации нового мирового финансового центра и превращения рубля в резервную валюту. Как вследствие нетрадиционности такой задачи для России, так и в силу недавнего летне-осеннего экстраординарного, а именно четырехкратного падения российского финансового рынка эта задача должна быть адресована не только к отечественным структурам

государственного управления и бизнеса, но и к науке, и прежде всего к финансовому праву. В своих главных постулатах, в своей парадигме доктрина российского финансового права не обновилась при переходе от партийно-командных государства и экономики СССР к нынешним демократическим формам государства, общества и рыночной экономической деятельности. Предпринимаются попытки внести обновление в понятие финансовой системы. Известный ученый, финансовый правовед М. В. Карасева подчеркивает, что «финансовая система» — понятие динамичное<sup>1</sup>. Поиски обновления парадигмы финансового права через понятие института финансовой системы ведутся широко и систематически<sup>2</sup>. Задачи обновления понятия финансовой системы должны быть подчинены цели повышения конкурентоспособности Российской Федерации как государства и как финансовой системы РФ. Создание международного финансового центра в г. Москве станет важным пунктом дорожной карты на пути к этой цели.

Из всех видов возможной конкуренции: военной, научной, экономической, финансовой, государства постоянно и непрерывно пребывают именно в финансовой конкуренции на валютных и финансовых рынках. Такая конкуренция предстает как соревнование курсов валют, однако валюты бессубъектны и, следовательно, не могут соревноваться друг с другом. Состязаются финансовые системы, эти многосубъектные комплексы, в которых совершаются различные производительные процессы, исходы которых сетями обратных финансовых связей объединяют субъектов права, совершающих действия, заключающих отношения, осуществляющих состояния, посредством которых начинаются и исполняются эти продуктивные процессы, создающие институты, общие и частные блага, производящие услуги и ценности.

Финансовые системы в разных странах получают различные дефиниции, за которыми стоят, надо полагать, различающиеся вещи, субъекты и институты. Эти различия влекут особенности последствий конкуренции таких систем. Сравним, как понимаются представителями финансовой науки российская и американская финансовые системы.

Читаем авторитетный отечественный учебник: «Под финансовой системой Российской Федерации понимают: а) совокупность финансовых институтов, каждый из которых способствует образованию и использованию соответствующих денежных фондов; б) совокупность государственных органов и учреждений, осуществляющих в пределах своей компетенции финансовую деятельность <...> финансовую систему Российской Федерации составляют следующие фонды денежных средств и соответствующие им

---

<sup>1</sup> Финансовое право / отв. ред. М. В. Карасева. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрист, 2007. С. 24.

<sup>2</sup> См.: Химичева Н. И. Проблемы финансового права на новом этапе развития Российского государства // Финансовое право. 2006. № 4 ; Виницкий Д. В. Финансовое право в современных условиях: традиции и инновации // Финансовое право. 2006. № 8 ; Соколова Э. Д. Правовые основы финансовой системы России / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Юриспруденция, 2006 ; Запольский С. В. О природе понятия «финансовая система России» // Финансовое право. 2006. № 8 ; Его же. Финансы и право: проблемы соотношения // Ежегодник МАФП. 2004 : сб. науч. работ / под. общ. ред. С. В. Запольского. М., 2005. С. 38—39.

правовые институты: 1) государственные финансы; 2) финансы хозяйствующих субъектов; 3) местные финансы; 4) фонды страхования; 5) кредит (государственный и банковский)»<sup>1</sup>.

В учебнике, автором которого является Нобелевский лауреат в области экономики Роберт Мертон, встречаем следующее определение финансовой системы: «Финансовая система (Financial system) — это совокупность рынков и других институтов, используемых для заключения финансовых сделок, обмена активами и рисками»<sup>2</sup>. И далее, более подробное: «Финансовая система включает в себя рынки, посредников, фирмы, предоставляющие финансовые услуги, и другие институты, с помощью которых домохозяйства, частные компании и правительственные организации реализуют принимаемые ими финансовые решения»<sup>3</sup>.

Если российская финансовая система включает в себя только государство и образованные им органы, учреждения и организации, то американская фактически охватывает собой всю американскую нацию, и государство, и домохозяйства, и фирмы-посредники, и рынки, и страховщиков для обмена рисками. Сравнение финансовых систем на самом начальном уровне их дефиниций показывает более богатые как субъектный, так и инструментальный составы у американской системы. Отечественная традиция не допускает в российскую финансовую систему ни домохозяйства, ни рынки.

Советская традиция отделять от финансов наемных работников и иных частных лиц продолжается. Негативной своей стороной она выражается в том, что граждане, с одной стороны, не доверяют деньги и пенсионные накопления частным банкам, а те, с другой стороны, заманивают граждан далеко завышенными процентными ставками по вкладам, значительно превосходящими темпы роста российской экономики, особенно темпы роста национального дохода, что показывает обязательную грядущую невозможность выплатить всем вкладчикам эти раздутые проценты. Это влечет необходимость для банков соблазнять граждан брать кредиты со скрытыми реальными ставками процентов по ним, и опять-таки значительно превосходящими темпы роста национального дохода, а следовательно, и темпы роста средней заработной платы, что означает невозможность для большинства вернуть свои кредиты и необходимость отдавать банкам в их уплату собственное имущество, необходимое для жизни.

Усугубляется неконкурентоспособность российской финансовой системы также и тем, что до сих пор продолжается традиция регулировать и организовывать финансовые надзор и контроль методами административного права.

Доктрина общеадминистративного надзора применительно к лицензированию и надзору за банковской и страховой деятельностью, за исполнением бюджета, выполнением обязанностей по сбору налогов институционально и процессуально недостаточна. Надзорные функции администра-

---

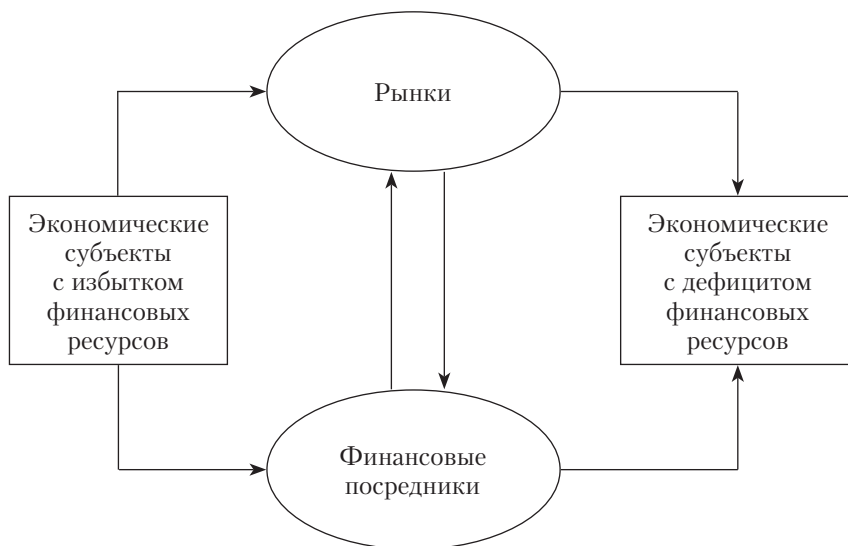
<sup>1</sup> Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. С. 10.

<sup>2</sup> Боди З., Мертон Р. Финансы : пер. с англ. М. : Вильямс, 2007. С. 38.

<sup>3</sup> Там же. С. 62.

тивных органов эффективны для тех правоотношений, правонарушения которых имеют очевидную, наблюдаемую и фиксируемую по показаниям очевидцев форму. Правонарушения в финансовой сфере не таковы, они устанавливаются в ходе расследования с привлечением существенного научно-аналитического аппарата, которым не располагают, как правило, так называемые административные органы, особенно на региональном уровне, в федеральных округах и в субъектах РФ.

Возвращаясь к американской доктрине финансовой системы, обратим внимание на принципиальное включение в систему рынков и обратных связей. Это соответствует современному кибернетическому пониманию смысла любой системы как таковой. В названном учебнике приводится следующая схема финансовых потоков (рис. 2.1).



*Рис. 2.1. Схема финансовых потоков в финансовой системе*

Обратные связи играют ключевую роль в финансовой системе. В отсутствие рынка финансовая система невозможна именно как система. Она будет иметь химерное квазифункционирование.

Метод обеспечивает единство трех ипостасей права как науки, нормотворческой и правоприменительной практики через их объединяющую обратную связь правоприменения с нормотворчеством, реализуемую по мере развития цивилизации со все возрастающей ролью науки как средства анализа практики и источника нормативных предположений для законодательства. В каждой из этих трех, сочлененных в праве как обратной связи его субъектов с последствиями их деяний, правооткрытии, правотворчестве и правоосуществлении, используются свои, специфические для научного исследования, языкового прескриптивного установления и практического правоприменения, методы. Метод правовой формы объединяет их в единую обратную связь причиненного с причинителем и так реализует суть метода права.



Эта обратная связь фундаментальна и для метода финансового права, в нем она дополняется финансовой обратной связью, выражающейся в процессе систематического возрастания ценности национального богатства в частных и публичных достояниях, образующего тот сигнальный результат национальной финансово-правовой системы, который поступает в нее снова для стратегически ориентированного перераспределения и развития. Так, методы обратной связи и правовой формы выступают основными методами как для права в целом, так и для финансового права, и потому являются *общеправовыми методами*.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Дайте понятие финансового права.
2. Чем финансовое право отличается от других отраслей права?
3. Охарактеризуйте метод правового регулирования, присущий отрасли финансового права.
4. Назовите источники финансового права.
5. Что понимается под термином «финансовая система»?
6. Какие элементы входят в состав финансовой системы?
7. Составьте схему финансовой системы.

## Глава 3

# СУБЪЕКТЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

---

В результате изучения данной главы студент должен:

**знать**

- признаки и виды субъектов финансового права, элементы финансовой правосубъектности, составляющие части финансово-правового статуса;

**уметь**

- дать общую характеристику субъектам финансового права, выделить отличительные особенности каждого из видов субъектов финансового права, охарактеризовать органы государственной власти и местного самоуправления, осуществляющие публичную финансовую деятельность;

**владеть**

- навыками определения круга потенциальных субъектов, возникающих в практической деятельности юриста, и прогнозировать возможные варианты реализации данными субъектами их прав и обязанностей.

---

### 3.1. Общая характеристика субъекта финансового права

В правовых отношениях участвуют люди и образуемые ими для своих частных и публичных целей организации. При этом «одни и те же субъекты права могут одновременно быть субъектами различных отраслей права»<sup>1</sup>.

Но так было не всегда. Мировая история знает много примеров, особенно в Средние века и даже в более поздние времена, когда субъектами признавались животные, насекомые, птицы и даже неодушевленные предметы. История оставила нам примеры болезненного искажения понятия юридического лица, когда его права приписывали какому-либо животному.

Прошли многие годы, прежде чем участниками правовых отношений стали признаваться такие субъекты, которые известны современной юриспруденции.

Понятие «субъект российского финансового права» является производным от дефиниции «субъект права». Поэтому при всей специфике, которой наделены субъекты финансового права, они обладают общими чертами субъектов других отраслей права.

Для уяснения термина «субъект права», его сущности обратимся к философии. Согласно Новейшему философскому словарю субъект (в переводе с латинского языка «subjectus» означает «находящийся в основе») —

---

<sup>1</sup> Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2002. С. 420.

это носитель субстанциальных свойств и характеристик, определяющих качественные особенности объекта<sup>1</sup>. По С. И. Ожегову, субъект — это «познающий и действующий человек, существо, противостоящее внешнему миру...»<sup>2</sup>.

Для того чтобы вступать в различные общественные отношения люди и организации должны обладать определенными качествами. Данные качества (свойства субъекта) подробно описывал С. С. Алексеев, который указывал на то, что они: 1) связаны со свободой воли человека, коллектива людей; 2) приобретаются в силу юридических норм<sup>3</sup>.

По общему правилу **субъект права** — это лицо, наделенное государством способностью быть носителем юридических прав и обязанностей. Отсюда и понятие **правосубъектности**, которое включает в себя такие элементы, как *правоспособность, дееспособность, деликтоспособность*.

В юридической литературе под **субъектом финансового права** принято понимать любое лицо, потенциально способное быть участником финансовых правоотношений, поскольку оно наделено необходимыми правами и обязанностями, установленными финансово-правовыми актами.

В финансовом законодательстве, к сожалению, вместо дефиниции «субъект финансового права» в нормативных правовых актах используются подменяющие ее слова: «налогоплательщик»<sup>4</sup>, «плательщик сборов»<sup>5</sup>, «кредитная организация»<sup>6</sup>, «участники бюджетного процесса»<sup>7</sup>, «резидент»<sup>8</sup>, «нерезидент»<sup>9</sup>, «финансовые органы»<sup>10</sup>, «орган валютного регулирования»<sup>11</sup> и др.

Особенностью финансовых правоотношений является то, что в них часто одни субъекты имеют юридически властные полномочия относительно других субъектов, которые не имеют встречных полномочий. Отсюда — субъекты финансовых правоотношений не могут по своему усмотрению приобретать финансовые права и обязанности, а также определять их содержание. Из чего следует, что рассматриваемые категории относительно самостоятельны, поскольку понятие «субъект финансового права» шире понятия «субъект финансового правоотношения».

Субъект финансового права наделен определенными правами и обязанностями в финансовой деятельности и, независимо от участия, сохраняет первоначальные свойства и может реализовать не все предоставляемые ему

---

<sup>1</sup> Новейший философский словарь. 3-е изд., испр. Минск : Книжный Дом, 2003. С. 1001.

<sup>2</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка / под общ. ред. Л. И. Скворцова. 25-е изд., испр. и доп. М. : Оникс ; Мир и образование, 2007. С. 1043.

<sup>3</sup> Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве : монография. М. : Юрид. лит., 1966. С. 138—139.

<sup>4</sup> Статья 19 НК РФ.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Статья 1 Закона о банках.

<sup>7</sup> Статья 152 БК РФ.

<sup>8</sup> Пункт 6 ч. 1 ст. 1 Закона о валютном регулировании.

<sup>9</sup> Пункт 7 ч. 1 ст. 1 Закона о валютном регулировании.

<sup>10</sup> См.: ст. 34.2 НК РФ.

<sup>11</sup> Статья 5 Закона о валютном регулировании.

права и обязанности. Поэтому противопоставлять его субъекту финансового правоотношения нельзя. Ведь в последующем, вступая в конкретные правоотношения, субъект финансового права приобретает новые качества, он становится участником (субъектом) финансового правоотношения, сохраняя при этом свои свойства. Следовательно, при наступлении определенных условий из состояния субъекта финансового права любое лицо может перейти в состояние «субъект финансового правоотношения».

Если соотносить эти понятия, то делать это необходимо с точки зрения: 1) определения возможности самостоятельной реализации субъектом прав и обязанностей; 2) участия его в конкретном финансовом отношении.

Субъект финансового правоотношения должен действовать согласно установленным финансово-правовым нормам, которые предписывают поступать определенным образом, воздержаться от совершения указанных действий или совершать их в пользу управомоченного лица. Это объясняется тем, что финансовые отношения, как правило, это волевые публичные отношения.

Соблюдая и исполняя законодательство в финансовой сфере, участник правоотношения не должен выходить за рамки дозволенного, что в конечном счете наилучшим образом соответствует целям и задачам финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

С учетом вышеизложенного, можно сделать вывод: субъект правоотношения во всех случаях является субъектом права, так как субъект финансового права — это лицо, обладающее правосубъектностью, т.е. возможный (потенциальный) участник финансовых правоотношений. Субъект финансового права как правовая категория в общем виде определяет тех лиц, на кого распространяются финансово-правовые нормы.

**Субъект финансового правоотношения** — это реальный участник конкретного (уже существующего) правоотношения, т.е. персонально индивидуализированный субъект, участвующий в соответствующем правоотношении. Фактически это означает, что дефиниции «субъект финансового права» и «субъект финансового правоотношения» — это не взаимоисключающие категории, а разноплановые явления, существование которых обогащает науку финансового права, позволяет исследовать такое юридическое явление, как «**финансовая правосубъектность**» под несколькими углами зрения.

Деятельность субъектов финансового права связана с финансово-правовыми отношениями, регулируемые как материальными, так и процессуальными нормами, которые определяют содержание финансовой правосубъектности.

Финансовая правосубъектность как особое юридическое свойство дает возможность субъектам участвовать в различных общественных отношениях. При этом субъективные права характеризуются совокупностью полномочий. Отсюда, во-первых, финансовая правосубъектность — это отраслевая правосубъектность, которая имеет специфику, определенную предметом и методом финансового права; во-вторых, финансовая правосубъектность влияет на правовой статус субъектов финансового права и охватывает как потенциальные возможности, так и их реализацию. Суть

ее заключается в том, что она раскрывает характерные признаки субъекта финансового права.

Финансовая правосубъектность, являясь основой финансово-правового статуса, определяет правовое положение граждан и компетенцию различных органов.

**Финансовая правоспособность** — это возможность участника правоотношений обладать правами и нести обязанности в сфере, связанной с осуществлением государством и муниципальными образованиями финансовой деятельности.

Финансовая правоспособность как юридическое свойство определяется законом. Оно не присуще субъектам от природы и формируется в субъективном праве, поэтому финансовую правоспособность можно определить как признание правом (государством) способностей субъектов к социальному действию.

Наличие финансовых прав предполагает, что субъекты могут:

- 1) прикладывать определенные усилия для достижения позитивного интереса, используя при этом правомерные средства и методы;
- 2) требовать от других участников совершения соответствующих действий;
- 3) обращаться к государству за защитой нарушенных прав или за объективным рассмотрением и разрешением спорного правоотношения.

Установленные законодателем юридические обязанности побуждают субъектов:

- 1) совершать определенные действия;
- 2) воздержаться от противоправных деяний.

Благодаря тому, что субъекты финансового права обладают финансовой правосубъектностью, они могут вступать в конкретные правоотношения по образованию, распределению и использованию фондов денежных средств, иметь субъективные права и исполнять юридические обязанности.

**Финансовая дееспособность** — это способность субъекта своими действиями приобретать и осуществлять финансовые права, исполнять финансовые обязанности. Она, также как и правоспособность, реализуется в течение всего времени существования субъекта. Исключение составляют индивидуальные субъекты, в отношении которых действует правило о различных видах дееспособности.

Помимо правоспособности и дееспособности в правосубъектность многие авторы включают такой элемент, как **деликтоспособность**, под которой понимается способность субъекта нести юридическую ответственность, отвечать за ненадлежащее исполнение правил поведения.

Рассмотренные юридические свойства позволяют лучше понять дефиницию «субъект финансового права», охарактеризовать его как участника финансовых правоотношений, выявить особенности, определенные спецификой предмета и методов финансового права, уяснить финансово-правовой статус.

Финансово-правовой статус субъекта представляет собой сложную правовую конструкцию, состоящую из нескольких элементов (частей).

Чтобы разобраться в ней, обратимся к трудам ученых-административистов Д. Н. Бахраха<sup>1</sup> и А. Ю. Якимова<sup>2</sup>.

Согласно концепции Д. Н. Бахраха, в административно-правовом статусе государственных коллективных субъектов можно выделить три блока: целевой, структурно-организационный, компетенционный. В качестве главного он рассматривает компетенцию. Целевой блок определяется целями и задачами конкретного субъекта и связанными с ними функциями. К организационному элементу относятся положения, устанавливающие порядок образования субъекта, структуру, а при необходимости его реорганизацию и прекращение деятельности.

А. Ю. Якимов, используя подход Д. Н. Бахраха, развил и обогатил эту концепцию, дополнив состав правового статуса субъекта административной юрисдикции еще одним, очень важным блоком — ответственностью, поскольку она является «неотъемлемой частью правового статуса субъекта... который обязан нести правовую ответственность в случаях нарушения законности...»<sup>3</sup>. В компетенции А. Ю. Якимов выделил четыре составные части: функциональную, предметную, территориальную, процессуальную.

Таким образом, руководствуясь основными положениями этих идей, уточним, что **правовой статус** может быть представлен *компетенционным, целевым, структурно-организационным элементами, а также ответственностью*.

Предложенная учеными структура позволяет не только выявить элементный состав финансово-правового статуса, но исследовать его содержание, а также определить и объяснить *особенности отдельных субъектов*, заключающиеся в следующем.

*Во-первых*, для всех субъектов финансового права в качестве обязательной его предпосылки можно выделить финансовую правосубъектность, которая предопределяет **компетенцию**, т.е. нормативно закрепленную совокупность прав и обязанностей по участию в публичной финансовой деятельности.

Используя идею А. Ю. Якимова о наличии четырех составляющих компетенции (функциональной, предметной, территориальной, процессуальной), в финансовую компетенцию можно включить только некоторые из них, а именно: функциональную, процессуальную и территориальную части.

*Функциональный элемент* объясняется участием субъектов финансового права (в той или иной мере) в публичной финансовой деятельности, т.е. в образовании, распределении и использовании фондов денежных средств государства и муниципальных образований. Компонент носит межотраслевой характер и легко прослеживается у органов государственной власти, осуществляющих финансовый контроль. Так, например, в соответствии со ст. 31 НК РФ налоговые органы вправе определять суммы налогов, подлежащие уплате налогоплательщиками в бюджетную систему РФ, расчетным путем на основании имеющейся у них информации о налогоплательщике.

<sup>1</sup> См.: Бахрах Д. Н. Административное право : учебник. М. : Бек, 1993. С. 24–26.

<sup>2</sup> См. подробнее: Якимов А. Ю. Субъекты административной юрисдикции: правовой статус и его реализация : монография : в 3 ч. М. : ВНИИ МВД России, 1996.

<sup>3</sup> Шергин А. П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 70.

Согласно ст. 15 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» контрольные полномочия Счетной палаты РФ распространяются на все государственные органы и учреждения в Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды, а также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета.

*Процессуальный компонент* проявляется в процессуальных правах и обязанностях субъектов финансового права, обусловленных особенностями осуществления финансовой деятельности, например связанных с бюджетным процессом, порядком привлечения к финансово-правовой ответственности (бюджетной, налоговой и др.) и т.п.

*Территориальная составляющая* компетенции обусловлена наличием у субъектов финансового права полномочий, связанных с определенной территорией, на которой функционирует конкретный субъект. Она характерна, например, для органов местного самоуправления, территориальных налоговых органов, органов казначейства и др.

По обозначенным концепциям предметный элемент компетенции включает установленный законодателем круг полномочий конкретного субъекта, который ограничен узкой сферой его деятельности. У субъекта финансового права он поглощается функциональным элементом, определенным предметом и методом финансового права.

У конкретных субъектов финансового права составляющие компетенции проявляются по-разному. У одних доминирует функциональный и процессуальный компоненты (например, у налоговых органов), у других — функциональный и территориальный (у органов местного самоуправления) и т.д.

*Во-вторых*, количественный состав блоков финансово-правового статуса (а значит, и его содержание) у различных субъектов неодинаков. Он зависит от принадлежности их к различным группам.

У государства и других публичных субъектов, а также органов государственной власти и местного самоуправления наряду с компетенцией и ответственностью определяющим будет **целевой элемент**. Он характеризует публичную финансовую деятельность, которая связана с решением государством и муниципальными образованиями задач и функций в финансовой сфере, в том числе и с осуществлением государственного финансового контроля.

**Структурно-организационный элемент** преобладает у коллективных субъектов, к которым относятся органы государственной власти и местного самоуправления, а также различные коммерческие и некоммерческие организации. Он включает нормативное регулирование их образования и легализации (государственной регистрации), реорганизации; ликвидации (в добровольном и принудительном порядке), закрепления внутренней и внешней организационной структуры, права на официальную символику и др.

Помимо исследованных особенностей (юридических свойств), характеризующих субъекты российского финансового права, в настоящее время не следует забывать про законодательно установленные гарантии реализации их прав. Это связано с современными процессами, происходящими в нашем государстве, стремлением его к общемировым стандартам, демократизации и гражданскому обществу.

Финансово-правовой наукой выделяются несколько *видов гарантий*:

- 1) по реализации прав;
- 2) защите прав;
- 3) восстановлению нарушенных прав.

Речь идет как о конституционных гарантиях, так и об отраслевых. Например, согласно ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется право на судебную защиту, а ст. 19 — равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Наличие отраслевых гарантий можно проиллюстрировать налоговыми нормами. Прежде всего это касается гарантий, установленных ст. 35 НК РФ, связанных с ответственностью органов государственной власти (налоговых, таможенных органов и их должностных лиц) и компенсацией ими вреда, причиненного противоправными действиями (решениями), а также бездействием при исполнении своих обязанностей.

Своеобразными гарантиями реализации прав налогоплательщиков является установленная ст. 3 НК РФ презумпция их правоты в случаях наличия неустранимых сомнений, противоречий и неясности актов законодательства о налогах и сборах, а также ст. 63 НК РФ, дающая возможность налогоплательщикам защитить свои права после окончания производства по делу о налоговом правонарушении с использованием института изменения срока уплаты налога или сбора.

Гарантия защиты имущественных прав публичного субъекта — государства закрепляется ст. 239 БК РФ, которой устанавливается иммунитет бюджетов бюджетной системы РФ, представляющий собой правовой режим, при котором обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется только на основании судебного акта и других законных юридических фактов.

В качестве примера гарантии по восстановлению нарушенных прав можно привести нормы НК РФ по зачету или возврату излишне уплаченных и излишне взысканных сумм налога, сбора, а также пеней и штрафа (ст. 78, 79).

### **3.2. Классификация субъектов финансового права**

Как показывает практика, в настоящее время субъекты финансового права находятся в постоянном развитии. Их правовой статус постоянно меняется. К тому же существующие рыночные отношения оказывают воз-



действие на качественный состав и количество субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность, с участием которых возникают, изменяются и прекращаются финансовые правоотношения.

Несмотря на множество субъектов финансового права, в юридической литературе нет единой классификации, которая давала бы полное представление об их многообразии.

Как правило, более подробной классификации и описанию их финансово-правового статуса подвергались субъекты, осуществляющие финансовую деятельность государства и муниципальных образований, или органы, имеющие право на проведение финансового контроля. В их числе выделяются представительные, исполнительные органы федерального и регионального уровня, органы местного самоуправления. Среди органов государственной власти выделяют органы *общей компетенции*: Федеральное Собрание, Правительство РФ и органы, обладающие *специальной компетенцией* по осуществлению государственного финансового контроля: Счетная палата РФ, Минфин России, Федеральное казначейство, ФНС России и др.

По сравнению с финансовым правом, классификация субъектов налогового права получила более детальную регламентацию.

Интересен тот факт, что в литературе по финансовому праву социалистического периода авторы выделяли Советское государство, государственные предприятия и хозяйственные организации, учреждения, колхозы, кооперативные и другие общественные организации, а также граждан<sup>1</sup>. Существовала и другая классификация, согласно которой субъекты финансового права были поделены на три основные группы: а) общественно-территориальные образования; б) коллективные субъекты; в) индивидуальные субъекты.

В настоящее время подробная классификация субъектов финансового права отсутствует не только в юридической литературе, но и в законодательстве.

Так, БК РФ (ст. 164) закрепляет в качестве участников бюджетного процесса федерального уровня: Президента РФ, Государственную Думу Федерального Собрания РФ, Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Правительство РФ, Федеральное казначейство, Банк России и др.

НК РФ (ст. 9) выделяет участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, к которым относит организации и физических лиц, в том числе контролирующие органы. Важным моментом является то, что Кодекс вводит относительно субъектов обобщающие понятия: «налогоплательщики», «налоговые агенты», «взаимозависимые лица»<sup>2</sup> и т.п.

Закон о банках определяет состав банковской системы РФ: Банк России, кредитные организации, а также представительства иностранных банков (ст. 2). Вместе с тем помимо названных субъектов этот же норматив-

<sup>1</sup> Финансовое право. М. : Юрид. лит., 1971. С. 49.

<sup>2</sup> См. подробнее: разд. II и III НК РФ.

ный правовой акт указывает и на такие субъекты, как союзы, ассоциации кредитных организаций (ст. 3), банковские группы и холдинги (ст. 4).

Закон о валютном регулировании в качестве субъектов валютных отношений называет уполномоченные банки, резидентов, нерезидентов (ст. 1). Пожалуй, деление всех субъектов (юридических и физических лиц) на резидентов и нерезидентов является единственной классификацией, законодательно закрепленной.

Вместе с тем классификация субъектов финансового права имеет важное юридическое значение, так как: 1) может дать исчерпывающее представление обо всех субъектах; 2) позволит определить все их разновидности (виды, группы); 3) сделает возможным четкое определение правового статуса публичных субъектов, той или иной организации, а также правового положения физических лиц.

В современный период традиционно все многочисленные субъекты права подразделяются в юридической литературе на два вида: индивиды (физические лица) и организации, в том числе государство. Однако недостатком такой классификации является то, что она не охватывает всего многообразия субъектов. К тому же существенным упущением такой классификации следует признать отсутствие публичных субъектов.

Наиболее прогрессивным в этом плане является гражданское законодательство. ГК РФ закрепляет следующие виды субъектов: 1) граждане — физические лица (гл. 3); 2) юридические лица (гл. 4); 3) Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования (гл. 5).

Практика показывает, что самый распространенный вид субъектов — это организации. Они весьма многочисленны и неоднородны. Это государственные и частные предприятия, отечественные и иностранные фирмы и компании, банки и иные коммерческие структуры, предпринимательские союзы и ассоциации, аудиторские фирмы, общественные объединения и др.

К особому виду организаций можно отнести публичные образования, в том числе и суверенное государство в целом.

Публичные образования (Российскую Федерацию, ее субъекты, муниципальные образования) ученые справедливо относят не только к организациям, но и к коллективным субъектам, а также к социальным сообществам. Помимо перечисленных субъектов социальными общностями признаются народ, нация, население определенного региона или населенного пункта, трудовой коллектив.

В современной юридической литературе субъекты российского финансового права принято делить на следующие группы:

- 1) государственно-территориальные и муниципальные образования, административно-территориальные образования;
- 2) коллективные субъекты;
- 3) индивидуальные субъекты.

В свою очередь, каждая группа может быть подразделена на более мелкие подгруппы.

Однако при таком разграничении отсутствует основание, в силу которого осуществляется деление на таковые, и субъекты воспринимаются как данность. Еще одним недостатком этой классификации является ее про-

стота. Она не раскрывает всего многообразия субъектов финансового права и не учитывает последних новаций в доктрине финансового права. Чтобы детально разобраться в исследуемом вопросе, обратимся к классификации, предложенной А. И. Худяковым<sup>1</sup>. Он считает, что в основу разграничения одного вида субъектов финансового права от другого должен быть положен признак юридического неравенства. В связи с чем субъекты могут быть: 1) управомоченными и 2) обязанными. В качестве обязанных выступают любые субъекты финансового права. Управомоченным субъектом, помимо государства, может быть территориальное образование в лице его органа (органов).

Вместе с тем более глубокий анализ финансового законодательства, научной литературы, статистических данных, а также судебной практики позволяет говорить о том, что самым главным показателем, который необходимо учитывать при делении субъектов финансового права на виды, должна стать «разная степень заинтересованности» при осуществлении публичной финансовой деятельности. При этом воля и волеизъявление по защите («лоббированию») публичных интересов тоже играют немаловажную роль. Следовательно, все субъекты финансового права по этому основанию могут быть разделены на *активные и пассивные субъекты*.

В качестве активных субъектов выступают публичные образования и административно-территориальные образования (Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования, административно-территориальные образования особого режима<sup>2</sup>), так как у них самая высокая степень такой заинтересованности. Они могут быть подразделены на два подвида:

- 1) Российская Федерация, субъекты РФ (т.е. Российское государство);
- 2) муниципальные образования.

Правоотношения с участием таких субъектов связаны с выпуском облигаций государственного и муниципального займов, выделением бюджетных ассигнований для реализации социальных, экономических программ и т.д. Нередко в юридической литературе публичные субъекты рассматриваются с указанием на те или иные органы государственной власти и местного самоуправления как представительные, так и исполнительные. К этой же группе относятся коллективные субъекты: органы государственной власти федерального и регионального уровня как представительные, так и исполнительные, органы местного самоуправления.

В качестве самостоятельного субъекта финансового права можно выделить Президента России, который согласно Конституции РФ (ст. 80) является главой нашего государства, что связано с реализацией его полномочий, в том числе и в финансовой сфере<sup>3</sup>.

Дефиниция «президент» имеет латинское происхождение (*praesidens*), буквальный перевод означает «сидящий впереди». Если вспомнить некото-

---

<sup>1</sup> См.: Худяков А. И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. Алматы : Баспа, 2001. С. 184.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

<sup>3</sup> См.: гл. 4 (ст. 80–93) Конституции РФ.

рые факты, то можно сделать вывод, что первоначально президентами назывались лица, председательствующие на народных собраниях в Древней Греции. Гораздо позже, с XVIII в. термин стал применяться в отношении глав государств с республиканской формой правления. В настоящее время можно констатировать, что «более 130 стран имеют в своей государственной системе пост президента»<sup>1</sup>.

Глава государства может выполнять различные функции. Интересен тот факт, что глава государства может принадлежать ко всем трем ветвям власти (как в Великобритании), только к исполнительной (США) или не принадлежать ни к одной из них (Германия, Италия).

В нашей стране институт президентской власти имеет сравнительно короткую историю. Впервые пост президента в России был учрежден общенародным референдумом в апреле 1991 г.

В субъектах РФ и муниципальных образованиях в качестве особых субъектов финансового права можно выделить глав администраций, которые выполняют исполнительно-распорядительные функции от имени этих субъектов.

В дополнение к изложенному необходимо добавить, что в юридической литературе встречается точка зрения, согласно которой к субъектам финансового права относятся судебные органы<sup>2</sup>.

Особое место в этой системе отводится Конституционному Суду РФ как судебному органу конституционного контроля, так как он решает исключительно вопросы права<sup>3</sup> и при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или органов.

К пассивным субъектам финансового права относятся некоторые организации (т.е. коллективные субъекты) и индивидуальные субъекты.

### 3.3. Публичные субъекты финансового права

Публичные субъекты — это особые субъекты финансового права.

Они создаются и действуют для достижения строго определенных целей, в общественных интересах, на благо своих граждан (подданных), для благоденствия и защиты. Их участие в правоотношениях является следствием объективной необходимости и определяется территориальным делением, которое обуславливает характер формирования и деятельности аппарата государства с учетом его пространственного деления.

Публичные образования — это всегда носители публичной власти, которые имеют публично-правовой статус и профиль. Наличие властных полномочий у Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных об-

---

<sup>1</sup> Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 3.

<sup>2</sup> См.: Соколова Э. Д. Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М.: Юриспруденция, 2007. С. 52.

<sup>3</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

разований является определяющим фактором для их финансово-правового статуса, поэтому в нем ярко выражены целевой компонент, а также своеобразная компетенция, в которой доминируют функциональный и территориальный аспекты. К тому же, как и многим другим субъектам российского финансового права, им присущ организационный элемент.

**Государство** как непреременный и главный субъект в любом обществе всегда требовало и требует материального обеспечения своего существования. Поэтому для выполнения своих задач оно должно иметь в своем распоряжении материальные средства, аккумулярование и расходование которых — одна из главных его задач. В связи с этим государство заинтересовано в деятельности по созданию, распределению и использованию бюджетных и кредитных ресурсов, страховых денежных фондов, финансовых ресурсов отраслей народного хозяйства, организаций и др., а также обязано аккумулярованные денежные средства направить в различные сферы с учетом приоритетности финансирования.

Его верховенство выражается в его независимости по отношению к любым другим властям внутри страны, а также в сфере межгосударственных отношений. Отсюда, у государства есть право по определению собственной правосубъектности, складывающейся из правоспособности, дееспособности, деликтоспособности. К тому же оно, как, впрочем, и другие субъекты, обладающие властными полномочиями, — это собственник, обладатель казны. В его собственности находится такое имущество, которое не может принадлежать никакому другому субъекту (например, земля и другие природные ресурсы; имущество, изъятое из оборота; централизованный фонд денежных средств — бюджет и т.п.).

В пользу государства в законодательстве разных стран устанавливаются различные привилегии. На совокупность этих привилегий (известных под названием *Jus fisci*) еще в XIX в. указывал известный ученый Д. И. Мейер<sup>1</sup>. Он объяснял их присутствие принадлежностью обширных пространств государственной собственности «по праву собственности казне». Привилегии такого рода в России существуют и сегодня. Это освобождение от уплаты государственной пошлины, преимущества государства перед другими кредиторами и т.п.

Права публичных субъектов-собственников прямо вытекают из действующего законодательства. Так, ГК РФ (ст. 214—215) регламентирует состав государственной и муниципальной казны. БК РФ (ст. 41) — виды доходов бюджетов бюджетной системы России. НК РФ (ст. 13—15) — перечень федеральных, региональных и местных налогов, формирующих доходную часть бюджетов. При этом уплата налогов нередко рассматривается как обязанность и конституционный долг (ст. 57 Конституции РФ).

Государство в ряде случаев может реализовывать свои права (и суверена, и казны) одновременно, поэтому суверенные права Российского государства в области финансовой деятельности затрагивают прежде всего бюджеты (федерального и регионального уровня), государственные вне-

---

<sup>1</sup> Мейер Д. И. Русское гражданское право : в 2 ч. (по испр. и доп. 8-му изд. 1902 г.). 3-е изд., испр. М. : Статут, 2003. С. 137.

бюджетные фонды, которые являются составной частью казны. В этом случае государство выступает одновременно как суверен (посредством выражения государственной воли на утверждение бюджетов) и как казна, т.е. собственник, который владеет, распоряжается и использует денежные средства из данных фондов.

Финансово-правовой статус государства регламентируется нормами публичного, а не частного права. Оно наделяется самостоятельными правами и признается особым субъектом права (*Sui generis*).

Суверенитет Российского государства согласно ст. 4 Конституции РФ распространяется на всю его территорию, где гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств (ст. 8). К тому же не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ст. 74 Конституции РФ). В категоричной форме в Конституции РФ закрепляется правило о том, что Российская Федерация обладает суверенными правами (ст. 67), а в ст. 71 определяется ее исключительная компетенция, в том числе и финансовая.

Реализация финансово-правового статуса государства происходит в процессе вступления в различные отношения: бюджетные и налоговые; по поводу государственного кредита, обязательного государственного страхования и финансов предприятий; связанные с функционированием внебюджетных фондов, а также с органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления по поводу финансов, и др. Следовательно, полномочия в указанных сферах характеризуют *финансовую компетенцию государства*, которая раскрывается через установление:

1) системы федеральных органов законодательной, исполнительной власти, порядка их организации и деятельности, формирования федеральных органов государственной власти;

2) основ федеральной политики и федеральных программ в области государственного, экономического и социального развития государства в целом;

3) правовых основ единого рынка; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии, основ ценовой политики; федеральных экономических служб, включая федеральные банки;

4) федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, федеральных фондов регионального развития;

5) внешней политики и международных отношений и др.

Российское государство проявляет себя как субъект и тогда, когда оно регулирует финансовые отношения между Российской Федерацией и субъектами РФ, между ними и органами местного самоуправления.

Важным для уяснения финансово-правового статуса государства является и тот факт, что при реализации публичной власти чаще всего им используются государственно-правовые установления. В некоторых (исключительных) случаях средством управления и регулирования общественных отношений выступает договорная форма. Так, в силу ст. 11 Конституции РФ в нашем государстве получили распространение договоры о разграничении

предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации.

Для выполнения разнообразных функций государством создается система органов, которая представлена тремя ветвями власти и должна действовать в совокупности, как единое целое. Они являются его представителями. Деятельность представителей казны большей частью основана на коллегиальном начале и только в отдельных случаях от имени государства действуют должностные лица. От реализации органами своих полномочий зависит эффективное функционирование государства в целом. Государство в этом случае выступает как единая система органов, выполняющих большинство правомочий публичного субъекта.

Однако функции государства — это не функции отдельно взятых органов. Следовательно, выделяют *функции государства* и *функции органов*.

В дополнение добавим, что особенности отечественного государственного и социально-экономического устройства имеют следствие. Они проявляются в том, что федеративное государство (Российская Федерация) может выступать в качестве единого субъекта, а также может быть представлено в качестве отдельных его субъектов — субъектов РФ, считающихся государственными образованиями.

**Субъектами РФ** признаются такие субъекты, которым в соответствии с Конституцией РФ придан статус субъектов Федерации (ст. 65).

Не вызывает сомнения тот факт, что субъекты РФ обладают финансовой компетенцией. Они характеризуются самостоятельностью и реализуют ее через конкретные полномочия. У субъектов имеются права на принятие нормативных правовых актов, регулирующих финансовую деятельность.

Наделяя Российское государство исключительностью в финансовой сфере, законодатель (ст. 73 Конституции РФ) предоставляет субъектам Федерации самостоятельные права и всю полноту государственной власти на своей территории. В связи с чем рассматриваемые субъекты вправе осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Наряду с этим все субъекты Федерации обладают элементами учредительной власти. Важным для характеристики финансовой правосубъектности является то, что независимо от того, какой это субъект: республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ, во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти они между собой равноправны (ч. 4 ст. 5 Конституции РФ).

Реализация финансовых прав и исполнение обязанностей субъектами РФ осуществляется вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения, так как существуют сферы, которые находятся в совместном ведении Российского государства и его субъектов. К ним, например, относятся отношения по разграничению государственной собственности и установлению общих принципов налогообложения и сборов (ст. 72 Конституции РФ). К тому же согласно ч. 5 ст. 76 Конституции РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральному законодательству. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской

Федерации, действует федеральный закон. Следовательно, Конституция РФ не содержит закрытого перечня предметов ведения субъектов Федерации, а предметы ведения, не отнесенные к исключительной компетенции Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, находятся в ведении субъектов Федерации. Отсюда, за исключением некоторых полномочий, субъекты РФ обладают всей полнотой власти, поэтому при осуществлении финансовой деятельности они воспринимаются и как властвующие субъекты, и как носители имущественных отношений.

Единство экономического пространства обеспечивает равные условия всем субъектам Федерации и отвечает потребностям свободы конкуренции и движения капитала. Оно достигается наличием единой денежной, финансовой, банковской и таможенной систем, а также ограничением прав субъектов РФ в регулировании рыночных процессов или установлении региональных барьеров. И поскольку субъекты Федерации обладают собственными материальными и финансовыми ресурсами, то они претворяют в жизнь на своей территории различные региональные программы по развитию социального обеспечения, культуры, экономики и др., реализация которых во многом зависит от степени обеспеченности денежными ресурсами и от их законотворчества.

**Муниципальные образования** в качестве самостоятельных субъектов в нашем государстве появились относительно недавно, со времени принятия Конституции РФ. Однако термин «муниципальные образования» в ней не упоминается. В ст. 130–133 Конституции РФ акцент делается на полномочия органов местного самоуправления, которые самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, и многое другое. Органы местного самоуправления обладают властными полномочиями, хотя и не входят в систему органов государственной власти.

Важным гарантом самостоятельности муниципального образования является его финансовая независимость, которая предоставляет возможность органам местного самоуправления управлять рисками и отвечать по своим обязательствам.

Содержание муниципальных финансовых правоотношений составляют финансовые полномочия, которыми наделяются участники муниципальной финансовой деятельности для решения вопросов на своей территории для обеспечения потребностей населения в различных сферах жизнедеятельности. Осуществляя финансовую деятельность и решая вопросы местного значения, муниципальные образования реализуют налоговые, бюджетные, кредитные и другие полномочия.

### **3.4. Индивидуальные и коллективные субъекты финансового права**

Коллективные субъекты финансового права могут быть представлены двумя группами:

1) организациями, не связанными с властными полномочиями (коммерческими, некоммерческими организациями, бюджетными учреждениями);



2) органами государственной власти и местного самоуправления, обладающими властными полномочиями.

Индивидуальные субъекты (граждане Российской Федерации, лица без гражданства (апатриды), лица с двойным гражданством (бипатриды) и др.) образуют самостоятельный вид субъектов финансового права.

**1. Организации.** Как правило, организации являются юридическими лицами, которым присущи такие признаки, как: организационное единство, обладание обособленным имуществом, наличие самостоятельной ответственности и способности участия от своего имени, выступления в суде. Используя терминологию гражданского законодательства, можно провести градацию организаций на две большие группы: коммерческие организации и некоммерческие организации. Определяющей характеристикой, влияющей на такое их разделение, является наличие (либо отсутствие) цели систематически получать прибыль.

Развитие рыночных отношений способствовало появлению субъектов, о существовании которых ранее не знали в России. Это финансово-промышленные группы, предпринимательские союзы, ассоциации, холдинги, офшорные, трастовые компании, дочерние, зависимые общества, банки, биржи, консалтинговые центры, акционерные инвестиционные фонды и др.

**Коммерческие организации**, являясь субъектами финансового права, вступают в налоговые, кредитные и другие отношения. В некоторых случаях они могут получать бюджетные ассигнования в режиме «нетто-бюджет»<sup>1</sup> на довольно ограниченный круг затрат. Расходы таких организаций покрываются за счет собственных средств, что ставит их производственное и социальное развитие в прямую зависимость от конечных результатов деятельности. Поэтому коммерческие организации заинтересованы в их улучшении.

К этой же группе субъектов финансового права относятся банки и другие кредитные организации. Они обладают определенными контрольными полномочиями, так как, занимаясь непосредственно банковской деятельностью, осуществляют финансовый контроль в области валютных и кассовых операций.

В России банковская система, берущая начало в XVIII в., претерпела значительные изменения и к 1991—1992 гг. в ней стали выделять два уровня. Первый уровень представлен Банком России, второй — иными коммерческими банками и кредитными организациями, а также представительствами иностранных банков.

Выполняя роль особых субъектов — финансовых посредников, *банки* привлекают свободные денежные средства, высвобождающиеся в процессе хозяйственной деятельности одних субъектов, и предоставляют их на основе принципов кредитования во временное пользование другим. Их важ-

---

<sup>1</sup> В юридической литературе при исследовании института «бюджетное финансирование» рассматриваются, как правило, два правовых режима (формы): 1) финансирование коммерческих организаций, имеющих экономическую и финансовую самостоятельность; 2) сметно-бюджетное финансирование. Н. Д. Эриашвили впервые предложил назвать их соответственно: нетто-бюджет и брутто-бюджет. См. подробнее: *Эриашвили Н. Д.* Финансовое право. М., 2000. С. 182.

нейшей особенностью является функция образования платежных средств для наличного и безналичного денежных оборотов, снабжение ими хозяйственного оборота и изъятие таких средств из оборота. Помимо перечисленных полномочий банки могут осуществлять и валютные операции.

*Кредитные организации* — это юридические лица, которые для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности согласно специальному разрешению (лицензии) ЦБ РФ имеют право осуществлять банковские операции. К ним относятся кредитные организации для выполнения функций расчетных центров, клиринговые учреждения. Кредитной организации (банку) запрещается заниматься производственной, торговой и страховой деятельностью.

Филиалы банков и кредитных организаций создаются для осуществления деятельности своих банков в различных регионах.

Помимо перечисленных субъектов могут образовываться и осуществлять банковскую деятельность *небанковские кредитные организации*. Они имеют право осуществлять некоторые банковские операции, допустимые сочетания которых устанавливаются Банком России. Более того, они могут объединяться в банковские группы и банковские холдинги<sup>1</sup>. *Банковской группой* признается не являющееся юридическим лицом объединение кредитных организаций, в котором одна (головная) кредитная организация оказывает прямо или косвенно (через третье лицо) существенное влияние на решения, принимаемые органами управления другой (других) кредитной организации (кредитных организаций). *Банковский холдинг* представляет собой не являющееся юридическим лицом объединение юридических лиц с участием кредитной организации (кредитных организаций), в котором юридическое лицо, не являющееся кредитной организацией (головная организация банковского холдинга), имеет возможность прямо или косвенно (через третье лицо) оказывать существенное влияние на решения, принимаемые органами управления кредитной организации (кредитных организаций).

Помимо участников банковской системы РФ, выполняющих основные ее функции, в нее можно включить *союзы* и *ассоциации*, которые создаются для защиты и представления интересов своих членов, координации их деятельности, развития межрегиональных и международных связей, удовлетворения информационных и профессиональных интересов.

**Некоммерческие организации** образуются для выполнения разнообразных функций. Согласно действующему законодательству они могут создаваться для достижения благотворительных, культурных, образовательных, социальных, научных, управленческих и других целей. Их система представлена различными формами<sup>2</sup>: иностранными некоммерческими неправительственными организациями, фондами, государственными корпорациями, некоммерческими партнерствами, автономными некоммерческими организациями, объединениями юридических лиц (ассоциациями,

<sup>1</sup> См.: ст. 4 Закона о банках.

<sup>2</sup> См. подробнее: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

союзами), учреждениями, общественными и религиозными объединениями<sup>1</sup> и др.

Некоммерческие организации при всей их отдаленности от решения задач по осуществлению публичной финансовой деятельности между тем могут выступать стороной в финансовых отношениях: налоговых, кредитных и т.п. При этом государство очень часто по отношению к ним использует методы косвенного, экономического воздействия, в том числе через налогообложение, уровень ставки того или иного налога, установление финансовых льгот, а иногда и путем выделения бюджетных ассигнований.

Среди некоммерческих организаций, не связанных с властными полномочиями, большую группу образуют *бюджетные учреждения*, которые создаются для осуществления разнообразных функций: культурных, образовательных, социальных, научных, удовлетворения духовных потребностей граждан, развития спорта и др.<sup>2</sup> Они относятся к непроектной сфере, не участвуют в создании материальных благ и, следовательно, национального дохода. Это школы, вузы, театры, библиотеки, поликлиники, больницы, детские сады и т.п.

**2. Органы государственной власти и местного самоуправления, обладающие властными полномочиями**, занимают особое место среди субъектов финансового права. Это органы государственной власти федерального и регионального уровней и органы местного самоуправления (как представительные, так и исполнительные).

Как уже отмечалось ранее, все органы власти делят на две большие группы: 1) органы общей компетенции и 2) органы специальной компетенции. К первой относятся органы государственной власти и местного самоуправления, осуществляющие финансовую деятельность (финансовый контроль) наряду с выполнением своих функций и задач, для которых они созданы. Ко второй — органы, для которых финансовая деятельность, финансовый контроль являются основными.

Среди всех органов первой группы особым органом является высший представительный и законодательный орган Российской Федерации — *Федеральное Собрание* (парламент Российской Федерации), состоящий из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы. Полномочия парламента в сфере финансов закрепляются не только Конституцией РФ, но и рядом других нормативных правовых актов. Так, БК РФ<sup>3</sup> устанав-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральные законы: от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», от 27.11.2002 № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей», от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», от 15.04.1998 № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» и др.

<sup>2</sup> См., например: Федеральные законы от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», от 22.08.1996 № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации».

<sup>3</sup> См., например: ст. 7 «Бюджетные полномочия Российской Федерации», ст. 210 «Рассмотрение палатами Федерального Собрания федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в случае отклонения его Президентом Российской Федерации» БК РФ и др.

ливаются полномочия по организации и функционированию бюджетной системы РФ.

НК РФ, закрепляя основные начала в сфере налогообложения, оставляет приоритет за федеральным законодательством<sup>1</sup>. Аналогичная картина наблюдается при анализе законодательной базы, регулирующей валютные отношения<sup>2</sup>, отношения по государственному кредиту и др.

При парламенте РФ образована *Счетная палата РФ*, которая в силу ст. 101 Конституции РФ, а также Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» является постоянно действующим органом государственного финансового контроля. Объектом ее контроля выступают средства федерального бюджета, федеральных внебюджетных фондов, федеральная собственность и многое другое.

Свое место в системе субъектов финансового права занимают *представительные и исполнительные органы субъектов РФ и органов местного самоуправления*. Они наделены различными финансовыми полномочиями. В первую очередь это касается ежегодного составления, рассмотрения проекта соответствующего бюджета<sup>3</sup> и утверждения отчета о его исполнении<sup>4</sup>.

*Правительство РФ* в соответствии со ст. 15 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики; разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, а также представляет отчет об исполнении федерального бюджета; разрабатывает и реализует налоговую политику; обеспечивает совершенствование бюджетной системы и др. Оно подотчетно Государственной Думе, поэтому ежегодно представляет ей отчеты о результатах своей деятельности, которые подлежат обязательному официальному опубликованию.

Как орган исполнительной власти, обладающий определенными финансовыми полномочиями, обращает на себя внимание *Администрация Президента РФ* и созданные в ней структурные подразделения.

Общей финансовой компетенцией в настоящее время наделено большинство органов исполнительной власти федерального уровня: *министерства, службы, агентства*.

Среди федеральных исполнительных органов, обладающих специальной компетенцией, особо следует выделить *Минфин России*, правовой статус которого определяется различными нормативными правовыми актами, в числе которых БК РФ, постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации».

Министерство финансов РФ — это федеральный орган исполнительной власти, который обеспечивает проведение единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики, координирует деятельность в этой сфере

---

<sup>1</sup> См., например: ст. 1 и 3 НК РФ.

<sup>2</sup> См., например: ст. 4 Закона о валютном регулировании.

<sup>3</sup> См.: ст. 171 БК РФ.

<sup>4</sup> См.: ст. 215.1 БК РФ.

других федеральных органов исполнительной власти и осуществляет общее руководство финансами в стране.

Единая централизованная система органов *Федерального казначейства* создана в целях усиления контроля за поступлением, целевым и экономным расходованием средств федерального бюджета, управлением доходами и расходами этого бюджета на его счетах. Осуществляя контроль, она исходит из принципа единства кассы. Современная казначейская система исполнения федерального бюджета означает прохождение всех финансовых потоков через систему органов казначейства, что позволяет осуществлять непрерывный финансовый контроль со стороны государства. Закрепление за органами *Федерального казначейства* ряда полномочий, помимо БК РФ, Положения о федеральном казначействе<sup>1</sup>, осуществляется и законами о федеральном бюджете на текущий год и плановый период. К тому же контрольная деятельность рассматриваемого органа строится и на основании плана Минфина России.

*Федеральная налоговая служба* представляет собой федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции:

- 1) по надзору и контролю за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов;
- 2) агента валютного контроля в пределах ее компетенции;
- 3) по государственной регистрации юридических лиц и физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей;
- 4) по представлению государства в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований по денежным обязательствам.

В своей деятельности ФНС России руководствуется НК РФ, Законом РФ от 21.03.1991 № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации», Положением о *Федеральной налоговой службе*, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30.09.2004 № 506.

Реализуя фискальную функцию государства, налоговые органы вправе прибегать к помощи других органов государственной власти, в том числе и правоохранительных.

*Федеральная таможенная служба* является самостоятельным органом исполнительной власти федерального уровня с разветвленной системой территориальных органов. Их главная цель — непосредственное осуществление таможенного дела, в том числе обеспечение поступлений таможенных платежей.

В своей деятельности таможенные органы руководствуются различными нормативными правовыми актами, в числе которых ратифицированные международные договоры, Таможенный кодекс Таможенного союза, НК РФ, КоАП РФ, Закон РФ от 21.05.1993 № 5003-1 «О таможенном тарифе», Закон о валютном регулировании и др.

Взимая таможенные пошлины, налоги и другие обязательные платежи в случаях, предусмотренных НК РФ<sup>2</sup>, таможенные органы непосредственно

<sup>1</sup> Утверждено постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 703.

<sup>2</sup> Налоговые полномочия таможенных органов закреплены в ст. 34 НК РФ.

участвуют в финансовом (налоговом) контроле, так как обладают полномочиями налоговых органов. К тому же в их компетенции можно выделить полномочия, связанные с осуществлением валютного контроля.

*Федеральная служба финансово-бюджетного надзора* осуществляет свою деятельность на основании Положения<sup>1</sup>. Она представляет собой федеральный орган исполнительной власти, обеспечивающий валютный контроль и контроль в финансово-бюджетной сфере. Согласно действующему законодательству Росфиннадзор выполняет контрольные полномочия по двум направлениям:

1) за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности;

2) за соблюдением резидентами и нерезидентами (за исключением кредитных организаций и валютных бирж) валютного законодательства. В рамках своей компетенции осуществляет производство по делам о правонарушениях и др.

К специальным финансово-кредитным органам относится *Центральный банк РФ* (Банк России). Согласно Конституции РФ (ст. 75) Банком России осуществляется денежная эмиссия, а также защита и обеспечение устойчивости рубля. Руководствуясь положениями БК РФ, Законом о Банке России, Законом о банках и другими нормативными правовыми актами, он реализует свои финансовые и контрольные полномочия:

1) разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику;

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

3) организует систему их рефинансирования;

4) устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации;

5) устанавливает правила проведения банковских операций и др.

**Граждане** составляют последнюю группу в видовом многообразии субъектов финансового права. В финансовых правоотношения могут вступать не только граждане Российской Федерации, но и иностранные граждане, лица без гражданства и бипатриды. Среди них в особую группу ученые объединяют граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Это могут быть главы крестьянских (фермерских) хозяйств, частные нотариусы, лица, занимающиеся частной детективной и охранной деятельностью, и др.

В настоящее время рассматриваемые субъекты стали активными участниками финансовых отношений. Это связано «с их активизацией в защите своих прав»<sup>2</sup>. Сегодня можно говорить об изменении содержания финансовой правосубъектности граждан, так как они помимо налоговых отношений могут вступать в правоотношения и по другим поводам. Например, в связи с участием в самообложении, в кредитах, страховании, при внесении до-

<sup>1</sup> См.: Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, утв. постановлением Правительства РФ от 15.06.2004 № 278.

<sup>2</sup> Карасева М. В. Финансовое правоотношение. М. : Норма, 2001. С. 131.

бровольных взносов и пожертвований. Индивидуальные субъекты могут быть покупателями государственных и муниципальных ценных бумаг.

О содержании финансовой правоспособности (правах и обязанностях) физических лиц можно судить по нормам большого количества финансово-правовых актов. Так, например, Законом о банках закреплены: право на открытие счета (ст. 5), на процентные ставки по вкладам (ст. 29) и др.; НК РФ — право на получение бесплатной информации о налогах и на использование налоговых льгот (ст. 21), на возмещение убытков, причиненных неправомерными действиями налоговых органов (ст. 103); Законом о валютном регулировании — право осуществлять валютные операции без ограничения (если физическое лицо — резидент) с уполномоченными банками, связанные с получением и возвратом кредитов (ст. 9) и др.

Законодатель на индивидуальных субъектов возлагает и обязанности. Так, например, в сфере кредитования гражданин обязан вернуть кредит (ст. 33 Закона о банках); в области налогообложения — платить законно установленные налоги, встать на учет в налоговом органе, выполнять законные требования контролирующих органов (ст. 23 НК РФ); уведомлять налоговые органы по месту своего учета об открытии (закрытии) счета (ст. 12 Закона о валютном регулировании).

Финансовая правоспособность граждан наступает сразу в полном объеме. Ограничение ее не допускается. Из этого следует, что в содержание правоспособности, помимо указанных, могут быть включены права, связанные с получением физическими лицами льгот.

История развития финансового законодательства указывает на предоставление льгот по демографическим признакам (например, инвалидам, детям-сиротам), с учетом общественно полезной деятельности (депутатам, сотрудникам полиции), с возникновением неблагоприятных обстоятельств (пострадавшим от радиоактивного облучения) и др. В настоящее время их стало гораздо меньше.

На важную сторону финансовой правосубъектности индивидуальных субъектов указывает Н. И. Химичева. Она обращает внимание на то, что физические лица имеют право на участие в финансовой деятельности государства и муниципальных образований, основанное на положениях Конституции РФ<sup>1</sup>. Так, в соответствии со ст. 32 граждане Российской Федерации вправе управлять делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Кроме того, они могут быть избраны в органы государственной власти и местного самоуправления.

Согласно действующему законодательству на объем правосубъектности влияют различные факторы: возраст, состояние здоровья и принадлежность к российскому гражданству<sup>2</sup>. При этом объем правосубъектности несовершеннолетних граждан России уже объема правоспособности совершеннолетних.

---

<sup>1</sup> См.: Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ. 1999. С. 70 ; Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2012. С. 84.

<sup>2</sup> *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права. М. : Юристъ, 2001. С. 329.

Финансовая дееспособность во многом зависит от возраста. Возраст указывает на степень умственной зрелости. Современное законодательство, в основном гражданское, устанавливает различные степени дееспособности, имея в виду уровень интеллектуальной и волевой зрелости человека, его способности понимать свои действия и руководить ими. Отсюда, финансовая дееспособность физического лица не всегда может являться неотъемлемым качеством, присущим ему на протяжении всей жизни. Так, у гражданина, признанного в судебном порядке недееспособным, утрачивается юридическая возможность реализовывать установленный круг прав и обязанностей до тех пор, пока не будет вынесено судом решение о ее возвращении.

Полностью дееспособным признается гражданин, достигший 18-летнего возраста. Для него устанавливаются санкции за нарушение правил поведения. Снижение возрастного критерия до 16 лет имеется в законодательстве о налогах и сборах<sup>1</sup>, а также в финансовой сфере за правонарушения, установленные КоАП РФ<sup>2</sup>.

К обстоятельствам, не влияющим на содержание правоспособности, можно отнести принадлежность к полу, расе, национальность, язык, происхождение человека, отношение к религии и др. Более того, в соответствии со ст. 19 Конституции РФ государство, гарантируя равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, запрещает любые формы ограничения прав граждан по этим признакам. Однако если обратиться к сравнительному исследованию, то можно констатировать, что в некоторых государствах, где господствует мусульманская религия, еще существуют ограничения прав по вероисповедальному признаку.

По поводу расы и национальности можно заметить, что в некоторых странах по этим признакам было преодолено различие в правоспособности только к концу XX в. В качестве примера можно привести США, где была преодолена сегрегационная идеология.

Важным фактическим обстоятельством для возникновения некоторых правоотношений является родство. Родством называется связь между лицами, происходящими от общего родоначальника. Происхождение одного лица от другого составляет прямую линию (*Linea rekta*), происхождение же только от общего родоначальника — боковую линию (*Linea obliqua*). Юридическое значение родства проявляется главным образом в браке и в праве наследования, поэтому институт детально разработан наукой семейного и наследственного права. По утверждению В. А. Рясенцева, родство занимает одно из главных мест среди юридических фактов<sup>3</sup>. Рассматриваемая особенность может влиять на финансовую правосубъектность физических

---

<sup>1</sup> См.: ст. 107 НК РФ.

<sup>2</sup> См., например: ст. 15.25 «Нарушение валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования» КоАП РФ.

<sup>3</sup> Рясенцев В. А. Семейное право. М. : Юрид. лит., 1971. С. 55.



лиц, например, в налоговых правоотношениях, так как НК РФ (ст. 20) определяют взаимозависимые лица, к числу которых относятся индивидуальные субъекты, состоящие в брачных отношениях, отношениях родства и свойства. Аналогично на финансово-правовой статус влияет и семейное положение. Чего нельзя сказать о таком юридическом факте, как «свойство», используемое в семейных правоотношениях, с наличием (или отсутствием) которого финансово-правовая наука возникновения прав и обязанностей не связывает.

Если рассмотреть такой фактор, как имущественное положение физического лица, то можно с уверенностью сказать, что издревле в России учитывалось материальное состояние граждан. Разделяя всех граждан на сословия, каждое из которых одарялось особыми правами, законодательство царской России в XIX в. всех русских граждан делило на четыре сословия: дворянство, духовенство, городские и сельские обыватели. Каждое сословие, в свою очередь, делилось на «подсословия».

Применительно к финансовым правоотношениям в настоящее время можно говорить лишь о том, что индивидуальный субъект, имея имущество на праве частной собственности, должен платить налог на имущество по установленной ставке. Сумма налога может меняться в зависимости от места проживания гражданина, так как органами государственной власти субъектов РФ могут устанавливаться налоговые льготы, а также меняться налоговые ставки.

Определенный интерес для различных отраслевых наук, в том числе и для финансового права, представляют исторические факты, когда различные роды занятий, установленные звания на службе влияли на статус человека. В качестве иллюстрации вспомним «служивых» людей, в отношении которых закреплялись дополнительные обязанности и права. На правовой статус оказывала влияние так называемая гражданская честь. «Не в том смысле, что честь предоставляет какие-либо права, — законодательство предполагает всех граждан одинаково честными, пока они не заявят себя иначе. А в том, что бесчестье лица влечет за собой известное ограничение в правах»<sup>1</sup>. Выделялось официальное и фактическое бесчестье. Официальное наступало по определению суда или как последствие другого наказания за нарушение какого-либо закона, или как самостоятельное наказание. Значение фактического бесчестья определялось законодательством, но наступало без определения суда.

Анализируя современную практику, можно констатировать, что отголоски этого института действуют и сейчас. Например, когда человек привлекается в качестве свидетеля в производстве по делу о нарушении законодательства о налогах и сборах. Ведь не ко всем участникам испытывается доверие в одинаковой мере.

Прекращение финансовой правосубъектности (дееспособности) индивидуальных субъектов законодателем связывается со смертью гражданина, а также с наличием таких юридических оснований, как признание его в судебном порядке недееспособным, умершим, безвестно отсутствующим.

---

<sup>1</sup> Мейер Д. И. Русское гражданское право. С. 135–136.

## Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте понятие субъекта финансового права.
2. Что такое финансовая правоспособность?
3. Что такое финансовая дееспособность?
4. Кто относится к субъектам финансового права? Какие их виды (группы) выделяются?
5. Различаются ли между собой понятия «субъект финансового права» и «субъект финансового правоотношения»?
6. Назовите финансовые правоотношения, субъектами которых могут выступать граждане Российской Федерации.

## Глава 4

# ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

---

В результате изучения данной главы студент должен:

### *знать*

- понятия финансового контроля, формы финансового контроля, методов финансового контроля;
- основные принципы осуществления финансового контроля; место финансового контроля в системе социального управления и в системе финансового права;
- систему органов, осуществляющих финансовый контроль, и их полномочия в данной сфере;

### *уметь*

- раскрыть содержание основных принципов осуществления финансового контроля, различать виды финансового контроля, применять различные формы и методы финансового контроля в зависимости от вида финансового контроля;

### *владеть*

- навыками анализа правоприменительной практики в области финансового контроля; юридических фактов, возникающих в процессе осуществления финансового контроля;
  - навыками использования финансово-правовых понятий и категорий; применения актов финансового законодательства, а также подзаконных финансовых нормативных правовых актов в конкретных практических ситуациях;
  - навыками работы с информацией (ее поиска, обобщения, изложения в документе) в целях эффективного выполнения профессиональных обязанностей в сфере финансовых правоотношений при осуществлении финансового контроля;
  - навыками обнаружения условий для проявления коррупции в положениях проектов нормативных правовых актов в области финансового контроля, а также в действиях должностных лиц органов, осуществляющих финансовый контроль.
- 

## 4.1. Понятие финансового контроля, его принципы

Финансовый контроль является неотъемлемой составной частью финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Наличие финансового контроля объективно обусловлено тем, что финансам, наряду с распределительной, присуща также и контрольная функция. Использование государством, муниципальными образованиями, иными лицами для решения своих задач финансовых ресурсов предполагает проведение контроля за ходом выполнения этих задач. На современном этапе развития российской экономики финансовый контроль выступает одним из важнейших инструментов восстановления правопорядка в сфере хозяйственной жизни.

**Финансовый контроль** представляет собой регламентированную нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных органов и организаций, иных хозяйствующих субъектов по проверке своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования<sup>1</sup>.

Традиционно основными *целями* финансового контроля являются:

- выявление нецелевого (неправомерного, необоснованного) и неэффективного использования денежных средств;
- соблюдение объектами контроля финансовой дисциплины и законности при совершении финансово-хозяйственных операций с использованием денежных средств;
- проверка наличия и движения имущества и обязательств, использования материальных и трудовых ресурсов в соответствии с утвержденными нормами, нормативами и сметами;
- выявление резервов улучшения финансовой деятельности;
- выявление, предупреждение, недопущение и пресечение неправомерных и неэффективных действий по использованию денежных средств;
- анализ причин возникновения нарушений в сфере финансовых правоотношений, в том числе нецелевого и неэффективного использования денежных средств, низкой результативности расходования денежных средств, выявление резервов по повышению эффективности использования денежных средств;
- принятие мер по своевременному устранению нарушений, выявленных в ходе осуществления финансового контроля, разработка рекомендаций (мероприятий) по их устранению и предупреждению.

Таким образом, основной функцией финансового контроля в настоящее время является *правоохранительная функция*, направленная на выявление и пресечение правонарушений при осуществлении финансовой деятельности.

Преследуя правоохранительные цели, с помощью финансового контроля возможно:

- выявить состояние учета использования материальных ценностей и финансовых ресурсов;
- выявить характер совершенного правонарушения и лиц, виновных в этом деянии;
- выявить причины и условия, способствующие правонарушениям;
- определить меры по совершенствованию учета материальных ценностей и использования финансовых ресурсов, а также меры по устранению причин, способствующих злоупотреблениям;
- решить вопрос о привлечении к ответственности виновных лиц.

При этом за выявлением правонарушения должна следовать неотвратимость наказания, только в этом случае возможно говорить о *правовосполнительной функции* контроля и действенном механизме его осуществления.

---

<sup>1</sup> См.: Финансовое право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / А. Б. Быля, О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. М. : Проспект, 2009. С. 36.

В то же время современная концепция финансового контроля, не ограничивающегося осуществлением только государственного финансового контроля, должна исходить из расширения понимания сущности финансового контроля. Финансовый контроль должен воплощать в себе имущественные интересы всего общества, независимо от того, связана ли реализация этого интереса с формированием и использованием того или иного финансового централизованного фонда или этой зависимости не наблюдается. Поэтому особое значение приобретает осуществление предварительного финансового контроля, например, когда контрольный орган выступает в качестве публичного легитиматора осуществляемой юридическим лицом сделки, прохождение контроля служит юридическим фактом и доказательством ее правомерности.

Исходными условиями финансового контроля являются установление субъекта и объекта финансового контроля, определение взаимных прав и обязанностей контролирующего и контролируемого субъектов, определение статуса контрольного органа, а также средств, с помощью которых может проводиться финансовый контроль.

*Обязательными условиями* финансового контроля, обеспечивающими баланс во взаимодействии субъекта контроля и подконтрольного субъекта, являются:

- осуществление полномочий по контролю в пределах специализации и правоспособности контролирующего органа или лица;
- максимальная процессуальная регламентация осуществления финансового контроля;
- право обжалования результатов проверки, ревизии или иного контрольного мероприятия в вышестоящий по отношению к контролирующему орган или в суд.

Важное значение при этом приобретает нормативное закрепление этих условий.

*Законодательство о финансовом контроле* представляет собой совокупность нормативных правовых актов, регулирующих финансово-контрольные отношения. В настоящее время в России нет единого нормативного правового акта, устанавливающего общие положения о финансовом контроле, принципах и порядке его осуществления. К числу наиболее значимых в этой сфере нормативных правовых актов следует отнести БК РФ, НК РФ, Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» и ряд других.

Наличие проблем нормативного регулирования в данной области отмечалось на самом высшем уровне. Как было сказано в одном из Бюджетных посланий<sup>1</sup>, переход к новой организации бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы сдерживается устаревшими законодательными нормами, регламентирующими осуществление государствен-

---

<sup>1</sup> Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 23 июня 2008 г. // Официальный сайт Президента России. URL: [http://www.kremlin.ru/appears/2008/06/23/2127\\_type63373\\_202940.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2008/06/23/2127_type63373_202940.shtml) (дата обращения: 05.05.2013).

ного и муниципального финансового контроля. В Бюджетном послании «О бюджетной политике в 2010–2012 годах»<sup>1</sup> указывается на необходимость кардинальных изменений подходов к осуществлению государственного и муниципального контроля: «необходимо четко разграничить полномочия и ответственность органов государственного и муниципального контроля, устранить параллелизм и дублирование в их работе».

В литературе неоднократно ставился вопрос о необходимости принятия федерального закона о финансовом контроле<sup>2</sup>. По мнению Е. Ю. Грачевой, принятие закона должно быть направлено на регулирование таких вопросов, как понятие, виды финансового контроля; понятие государственного финансового контроля, понятие надзора, его отличие от контроля; определение форм и методов финансового контроля и ряд других вопросов.

В то же время следует признать, что многообразие видов финансового контроля по сферам его осуществления (бюджетный, налоговый и т.д.) предопределяет его конкретные формы и методы, которые могут различно применяться в зависимости от сферы финансового контроля. Тем самым становится сложно объединить в рамках одного закона все те особенности применения форм и методов финансового контроля, которые сложились в настоящее время.

Финансовому контролю как неотъемлемой части финансовой деятельности присущи те же принципы, на которых строится ее осуществление и которые законодательно закреплены в Конституции РФ и иных нормативных правовых актах.

**Принципы осуществления финансового контроля**, закрепляемые в российском законодательстве, базируются на *Лимской декларации руководящих принципов контроля*, принятой IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ<sup>3</sup>) в 1977 г. в г. Лиме (Республика Перу)<sup>4</sup>.

В литературе выделяются следующие *принципы* осуществления финансового контроля:

- соответствия (содержание и организация контроля, его цели и задачи должны соответствовать задачам бюджетной системы России);
- законности (соблюдение субъектами контроля требований законов и иных нормативных правовых актов);
- ответственности (применение мер принуждения к нарушившим нормативные требования субъектам контроля);
- независимости (субъекты контроля должны быть независимы от вмешательства других органов, должностных лиц);

<sup>1</sup> Бюджетное послание Президента Российской Федерации от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010–2012 годах» // Парламентская газета. 2009. 29 мая.

<sup>2</sup> См., например: *Грачева Е. Ю.* Обеспечение публичных интересов в условиях рынка как важнейшая цель государственного финансового контроля // *Очерки финансово-правовой науки современности* : монография / под общ. ред. Л. К. Вороновой, Н. И. Химичевой. М. ; Харьков, 2011. С. 215.

<sup>3</sup> The International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).

<sup>4</sup> Лимская декларация руководящих принципов контроля : [текст] // Счетная палата Российской Федерации : [офф. сайт]. URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/international/limskay/> (дата обращения: 05.05.2013).

- компетентности (необходимый и достаточный уровень профессиональной подготовки, опыта и квалификации кадров субъектов контроля);
- непрерывности (осуществление контроля на постоянной основе, включая предварительный, текущий (оперативный) и последующий контроль);
- объективности (объективное объяснение результатов контроля на основе сопоставления содержания проверенных фактов с нормативными требованиями);
- гласности (информационная открытость в работе субъектов контроля, доведение результатов контрольных мероприятий до заинтересованных органов и организаций, а также общественности)<sup>1</sup>.

*Декларация принципов деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации*, принятая IV конференцией Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации в 2002 г.<sup>2</sup>, не только закрепляет, но и расширявает основные принципы деятельности контрольно-счетных органов РФ.

**1. Принцип законности** предполагает:

- законодательное обеспечение деятельности органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля, необходимое для качественной реализации возложенных на них задач, основой которого должны стать федеральный закон об общих принципах организации деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и определение в конституции (уставе) субъекта РФ или уставе муниципального образования роли и места контрольно-счетных органов в бюджетном процессе;
- строгое и точное соблюдение сотрудниками контрольно-счетных органов действующего законодательства при реализации возложенных на них полномочий.

**2. Принцип независимости.** Организационная, функциональная и финансовая независимость контрольно-счетных органов должна быть закреплена законодательно и предполагает:

- формальную и фактическую независимость от органов, осуществляющих управление финансовыми и материальными ресурсами, а также от проверяемых организаций;
- наделение контрольно-счетных органов статусом юридического лица;
- избрание высших должностных лиц контрольно-счетных органов на срок, превышающий срок действия полномочий выборных лиц законодательной (представительной) власти;
- право самостоятельно определять предмет, объект, сроки и методы контроля и отклонять необоснованные запросы на проведение контроля со стороны других органов;
- свободный доступ к информации, необходимой для решения задач, стоящих перед контрольно-счетными органами (за исключением информации, доступ к которой ограничен действующим законодательством);

<sup>1</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (постатейный) / Ю. А. Дмитриев, А. Н. Борисов, С. И. Мельников [и др.] ; под ред. Ю. А. Дмитриева. М. : Деловой двор, 2009.

<sup>2</sup> URL: [http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/declar-princip-deyatelnosti-tree\\_files-fl-323.pdf](http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/declar-princip-deyatelnosti-tree_files-fl-323.pdf) (дата обращения: 05.05.2013).

- утверждение отдельной строкой в соответствующем бюджете расходов на содержание контрольно-счетных органов;
- политический нейтралитет и свободу от любого политического воздействия.

### 3. Принцип объективности предусматривает:

- строгое соответствие действий сотрудников контрольно-счетных органов принципам служебного поведения государственных и муниципальных служащих, установленным процедурам проведения контроля;
- организацию самоконтроля, регулярную оценку правомерности и эффективности собственной деятельности;
- недопущение предвзятости или предубежденности против наличия (отсутствия) негативных аспектов в деятельности проверяемых объектов, исключение каких-либо особых мотивов (корысть, политический заказ и т.п.) при проведении контрольных, экспертно-аналитических и иных мероприятий;
- беспристрастность и обоснованность выводов по результатам проверок, подтверждение их данными, содержащими достоверную и официальную информацию.

### 4. Принцип системности предполагает:

- единство правовых основ функционирования органов внутреннего и внешнего государственного и муниципального финансового контроля;
- четкое разграничение функций органов внешнего и внутреннего финансового контроля, отсутствие дублирования в выполнении возложенных на них задач, взаимодействие между ними в процессе осуществления контроля;
- планирование деятельности, предусматривающее охват наиболее значимых объектов контроля, а также эффективную реализацию всех форм контроля: предварительного, текущего и последующего;
- периодичность проведения контроля на одних и тех же объектах, в том числе контроля за устранением ранее выявленных нарушений;
- четко определенную и нормативно закреплённую организацию взаимоотношений с органами исполнительной власти и местного самоуправления;
- доступ контрольно-счетных органов к результатам внутреннего государственного и муниципального финансового контроля.

### 5. Принцип гласности предусматривает:

- открытость деятельности контрольно-счетных органов, информированность общества о результатах их деятельности;
- предоставление итоговых (годовых) и текущих отчетов органов государственного и муниципального финансового контроля органам, их образовавшим, и другим органам власти;
- регулярную публикацию в СМИ отчетных материалов о результатах проверок, а также информации о принятии мер по устранению выявленных нарушений (за исключением информации, содержащей конфиденциальные сведения, доступ к которым ограничен действующим законодательством);
- законодательное закрепление процедуры обнародования результатов контроля.



## 6. Принцип ответственности предполагает:

- добросовестное отношение сотрудников контрольно-счетных органов к своим профессиональным обязанностям, обстоятельность в выборе методики контроля, соблюдение установленных стандартов (процедур) при проведении контрольных, экспертно-аналитических и иных мероприятий, учет всех обстоятельств и факторов при вынесении суждений и оценок;
- глубокое понимание того, что за ненадлежащее исполнение возложенных обязанностей каждый сотрудник контрольно-счетного органа несет гражданскую, административную, дисциплинарную и иную предусмотренную законом ответственность.

## 7. Принцип профессионализма предусматривает:

- необходимый и достаточный уровень профессиональной подготовки сотрудников контрольно-счетных органов, опыт и квалификацию, отвечающие особенностям проверяемой области (объекта) и поставленным задачам;
- установление для специалистов контрольно-счетных органов всех уровней необходимых квалификационных требований, включая минимальный образовательный ценз;
- постоянное профессиональное совершенствование сотрудников контрольно-счетных органов, поддержание необходимого уровня знаний путем обучения на курсах повышения квалификации, участия в профессиональных семинарах и конференциях, ознакомления с новейшей литературой и т.д.;
- содействие руководителей контрольно-счетных органов профессиональному росту своих сотрудников, создание для этого необходимых условий.

## 8. Принцип соблюдения профессиональной этики предполагает:

- соответствие поведения сотрудников контрольно-счетных органов как общим требованиям к государственным и муниципальным служащим, так и особым требованиям, обусловленным спецификой деятельности органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля, закрепленным в *Этическом кодексе сотрудников контрольно-счетных органов Российской Федерации* (принят II конференцией Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации 3 декабря 2001 г.)<sup>1</sup>;
- соблюдение сотрудниками контрольно-счетных органов в своей профессиональной деятельности принципов, содержащихся в названной выше Декларации.

Указанные принципы могут быть распространены на все виды финансового контроля независимо от того, какими органами он осуществляется.

Законодательство о контрольно-счетных органах также закрепляет принципы, на основе которых данные органы осуществляют свою деятельность. Например, Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» в ст. 4 устанавливает следующие принципы, на основе которых Счетная палата осуществляет внешний государственный аудит (контроль): законности, эффективности, объективности, независимости, открытости и гласности.

---

<sup>1</sup> URL: [http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/eticheski-kodecs-tree\\_files-fl-324.pdf](http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/eticheski-kodecs-tree_files-fl-324.pdf) (дата обращения: 05.05.2013).

## 4.2. Виды финансового контроля

В теории финансового права финансовый контроль подразделяют на виды, используя различные основания для их классификации.

*В зависимости от времени его проведения* финансовый контроль подразделяется:

- на предварительный;
- текущий<sup>1</sup>;
- последующий.

**Предварительный финансовый контроль** проводится до совершения операций по созданию, распределению и использованию определенных фондов денежных средств. Он осуществляется:

- в целях предупреждения и пресечения финансовых (бюджетных, налоговых, валютных и др.) нарушений;
- в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и других проектов законов (решений), затрагивающих бюджетные, финансовые и имущественные вопросы;
- при подготовке экспертных заключений по проектам законов (решений) о бюджете, проектам долгосрочных целевых программ;
- в других случаях, предусмотренных законом.

**Текущий финансовый контроль** осуществляется повседневно при проведении финансовых операций.

Например, текущий контроль, проводимый законодательными (представительными) органами государственной власти и местного самоуправления, осуществляется в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджета на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательного (представительного) органа, оценки ожидаемого исполнения бюджета в текущем финансовом году и прогнозируемых изменений на плановый период, и в связи с депутатскими запросами.

Текущий контроль осуществляется также:

- за поступлением налоговых и неналоговых доходов бюджета;
- расходованием средств бюджета, в том числе в ходе исполнения долгосрочных и ведомственных целевых программ;
- использованием привлеченных средств (кредитов, займов) и обслуживанием государственного и муниципального долга;
- соблюдением получателями государственных (муниципальных) гарантий условий предоставления государственных (муниципальных) гарантий.

**Последующий финансовый контроль** осуществляется после совершения хозяйственной или финансовой операции по использованию финансовых ресурсов из соответствующих фондов денежных средств в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.

---

<sup>1</sup> Необходимо отметить, что ст. 265 БК (в ред. Федерального закона от 23.07.2013 № 252-ФЗ) закрепляет только два вида финансового контроля: предварительный и последующий.

Так, в бюджетной сфере последующий финансовый контроль осуществляется в ходе рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета и включает:

- ревизии, проверки и анализ исполнения бюджета;
- проверки и анализ результатов исполнения долгосрочных и ведомственных целевых программ;
- проверки законности и эффективности использования государственной и муниципальной собственности;
- анализ исполнения предписаний органов финансового контроля;
- проведение повторных проверок с целью контроля за устранением выявленных нарушений.

Указ Президента РФ от 25.07.1996 № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» выделил сферы осуществления государственного финансового контроля — контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ. В настоящее время эта классификация трансформировалась и *в зависимости от сферы контролируемой финансовой деятельности* можно выделить следующие виды контроля:

- бюджетный (финансово-бюджетный);
- налоговый;
- контроль за эмиссионной деятельностью (включающий в себя банковский контроль и надзор, валютный контроль);
- страховой.

*Бюджетный контроль* принято также подразделять на внешний и внутренний.

Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью соответственно Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований.

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью Росфиннадзора, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ, местных администраций (далее — органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля), Федерального казначейства (финансовых органов субъектов РФ или муниципальных образований).

*В зависимости от волеизъявления субъектов контрольных правоотношений* финансовый контроль можно подразделить:

- на обязательный;
- инициативный.

В основном финансовый контроль носит *обязательный* характер и проводится в силу требований законодательства, а также по решению компетентных государственных органов или органов местного самоуправления.

*Инициативный* финансовый контроль осуществляется по самостоятельному решению хозяйствующих субъектов.

*В зависимости от особенностей правового статуса субъектов*, осуществляющих его, выделяются следующие виды финансового контроля:

- государственный (на федеральном и на региональном уровнях);
- муниципальный;
- общественный;
- аудиторский;
- внутрихозяйственный.

Особое внимание в литературе уделяется **государственному финансовому контролю**, который, в свою очередь, предлагается подразделять: на *общегосударственный, надведомственный и внутриведомственный*<sup>1</sup>. При этом к субъектам общегосударственного контроля, как правило, относят Президента РФ, Правительство РФ, палаты Федерального Собрания РФ, аналогичные органы субъектов РФ. Отнесение этих лиц к субъектам общегосударственного финансового контроля возможно только в широком понимании термина «финансовый контроль». Представительные и исполнительные органы общей компетенции, реализуя полномочия по формированию информации о состоянии дел в области финансов, соблюдении финансового законодательства, как правило, не имеют специальных контрольных полномочий. Таким образом, субъектом финансового контроля выступают в первую очередь органы и должностные лица, специально и юридически позитивно наделенные контрольным статусом, т.е. осуществляющие вневедомственный финансовый контроль.

Выделение *муниципального финансового контроля* отдельно от государственного обусловлено самостоятельностью местного самоуправления, закрепленного Конституцией РФ. В то же время следует признать единство системы финансового (а именно бюджетного) контроля, осуществляемого как на государственном, так и на муниципальном уровнях, что вытекает из принципа единства бюджетной системы РФ, закрепленного ст. 29 БК РФ.

**Муниципальный финансовый контроль** можно определить как деятельность органов муниципального финансового контроля по выявлению, предупреждению и пресечению нарушений при осуществлении операций с бюджетными средствами, кредитными ресурсами, муниципальной собственностью, включающая контроль за рациональностью и эффективностью их использования.

### 4.3. Государственный и муниципальный финансовый контроль

**На федеральном уровне** финансовый контроль осуществляется федеральными органами законодательной власти, федеральными органами исполнительной власти, в том числе специально созданными контрольными органами.

---

<sup>1</sup> Надведомственный и внутриведомственный финансовый контроль фактически соответствуют внешнему и внутреннему финансовому контролю.

Одно из важнейших прав законодательного органа в области финансового контроля — это право на создание собственного контрольного органа — **Счетной палаты РФ**. Необходимость создания Счетной палаты РФ предусмотрена на самом высшем уровне — ст. 101 Конституции РФ закрепляет, что в целях обеспечения надлежащего контроля над формированием государственных доходов и рациональным их использованием, а также улучшения взаимодействия и координации деятельности контрольных органов в Российской Федерации Федеральным Собранием образуется Счетная палата РФ<sup>1</sup>.

Непосредственно состав и порядок деятельности Счетной палаты РФ определяется Федеральным законом от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». В соответствии со ст. 2 указанного Закона Счетная палата РФ является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым Федеральным Собранием и подотчетным ему.

Статья 5 данного Закона определяет следующие *задачи* Счетной палаты:

- организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации;
- определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам РФ порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации;
- анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах компетенции;
- развитие возможностей и методов аудита (контроля) эффективности и соответствия нормативным правовым актам РФ порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, включая выбор и оценку ключевых национальных показателей и индикаторов социально-экономического развития Российской Федерации;
- оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивиду-

---

<sup>1</sup> Закрепление данной нормы в Конституции РФ соответствует Лимской декларации руководящих принципов контроля, п. 3 ст. 5 которой гласит, что учреждение высшего контрольного органа и необходимая степень его независимости должны быть заложены в конституции, детали могут быть установлены соответствующим законом.

альными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов, в пределах компетенции Счетной палаты;

- определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ;
- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в ЦБ РФ, уполномоченных банках и иных кредитных организациях РФ;
- обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции.

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

1) внешний государственный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений;

2) экспертиза проектов федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период, проверка и анализ обоснованности их показателей, подготовка и представление палатам Федерального Собрания заключений на проекты федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ;

3) экспертиза проектов федеральных законов о внесении изменений в федеральные законы о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ, подготовка и представление палатам Федерального Собрания заключений на проекты федеральных законов о внесении изменений в федеральные законы о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ;

4) внешняя проверка годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета, годовых отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджета субъекта РФ в пределах компетенции, установленной БК РФ, бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ;

5) проведение проверки бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов — получателей межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;

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

7) подготовка предложений по формированию системы ключевых национальных показателей (индикаторов), определяющих уровень и качество социально-экономического развития Российской Федерации, а также выбор критериев и методов их оценки;

8) оценка влияния внутренних и внешних условий на фактический уровень достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;

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

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

11) экспертиза проектов федеральных законов, иных нормативных правовых актов в части, касающейся расходных обязательств Российской Федерации, а также государственных программ РФ;

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

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

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

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

16) экспертиза международных договоров РФ, документов стратегического планирования РФ, в том числе государственных программ РФ, межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, и иных документов, затрагивающих вопросы формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами, а также проблемы бюджетно-финансовой политики и совершенствования бюджетного процесса в Российской Федерации в пределах компетенции Счетной палаты;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

26) иные функции в соответствии с федеральными законами.

Счетная палата обладает следующими *полномочиями*:

1) осуществляет контрольную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности;

2) направляет по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий соответственно представления, предписания, уведомления о применении бюджетных мер принуждения, информационные письма, а также при выявлении данных, указывающих на признаки составов преступлений, передает соответствующие материалы в правоохранительные органы;

3) получает в сроки, установленные для осуществления своих функций, информацию, документы и материалы, необходимые для осуществления внешнего государственного аудита (контроля), включая действующую государственную и ведомственную статистическую или иную отчетность, а также осуществляет формирование предложений к плану статистических работ и запрос данных государственной статистики;

4) получает постоянный доступ к федеральным государственным информационным системам, необходимый для осуществления внешнего государственного аудита (контроля);

5) запрашивает сведения о составе данных ведомственных информационных систем объектов аудита (контроля);

6) привлекает к участию в проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий государственные контрольные, правоохранительные и иные органы и их представителей, а также на договорной основе аудиторские, научно-исследовательские, экспертные и иные учреждения и организации, отдельных специалистов, экспертов, переводчиков;

7) осуществляет по обращениям контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований или законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления оценку (анализ) деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований, дает заключения о соответствии деятельности этих органов законодательству о внешнем государственном (муниципальном) финансовом контроле и рекомендации по повышению ее эффективности;

8) организывает взаимодействие с контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований, в том числе по вопросам планирования и проведения на территориях соответствующих субъек-



тов РФ и муниципальных образований совместных и параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

9) оказывает контрольно-счетным органам субъектов РФ и муниципальных образований организационную, правовую, информационную, методическую и иную помощь, содействует в профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации работников контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований;

10) анализирует и формирует предложения по составу макроэкономических и других ключевых показателей (индикаторов) социально-экономического развития Российской Федерации, а также критериев и методов их оценки;

11) осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» и иными федеральными законами.

Контрольная и экспертно-аналитическая деятельность осуществляется путем проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в форме предварительного аудита, оперативного анализа и контроля и последующего аудита (контроля) в соответствии с утверждаемыми Счетной палатой стандартами внешнего государственного аудита (контроля).

Контрольная и экспертно-аналитическая деятельность осуществляется в виде финансового аудита (контроля), аудита эффективности, стратегического аудита, иных видов аудита (контроля) в соответствии со стандартами внешнего государственного аудита (контроля), утверждаемыми Счетной палатой.

Счетная палата осуществляет внешний государственный аудит (контроль) в отношении федеральных государственных органов (в том числе их аппаратов), органов государственных внебюджетных фондов, ЦБ РФ, федеральных государственных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий, государственных корпораций и государственных компаний, хозяйственных товариществ и обществ с участием Российской Федерации в их уставных (складочных) капиталах.

Внешний государственный аудит (контроль) в отношении государственных органов субъектов РФ (в том числе их аппаратов), органов местного самоуправления осуществляется Счетной палатой в пределах компетенции, установленной БК РФ и Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации».

В отношении иных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц — производителей товаров, работ, услуг Счетная палата осуществляет внешний государственный финансовый аудит (контроль) в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из федерального бюджета, договоров об использовании федерального имущества (управлении федеральным имуществом), договоров (соглашений) о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации, кредитных организаций, осуществляющих отдельные операции со средствами федерального бюджета, в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из федерального бюджета.

В соответствии с поручениями Совета Федерации и Государственной Думы, а также обращениями Президента РФ и Правительства РФ Счетная палата проводит контрольные и экспертно-аналитические мероприятия и в отношении иных организаций.

Требования инспекторов, иных сотрудников аппарата Счетной палаты, связанные с исполнением ими своих служебных обязанностей при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, являются обязательными для органов государственной власти, иных государственных органов, а также для организаций и учреждений независимо от их подчиненности и формы собственности.

Регламентация деятельности Счетной палаты РФ по организации и проведению контрольных мероприятий осуществляется на основе стандартов деятельности, разрабатываемых с учетом положений международных стандартов для высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ). К таким стандартам в настоящее время относятся следующие стандарты финансового контроля (СФК) и стандарты организации деятельности Счетной палаты РФ (СОД)<sup>1</sup>:

- СФК 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия»;
- СОД 17 «Проведение Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий с участием правоохранительных и иных государственных органов Российской Федерации»;
- СОД 15 «Проведение Счетной палатой Российской Федерации совместных или параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий с контрольно-счетными органами Российской Федерации»;
- СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств»;
- СФК 201 «Предварительный контроль формирования проекта федерального бюджета»;
- СФК 202 «Оперативный контроль исполнения федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов»;
- СФК 203 «Последующий контроль исполнения федерального бюджета»;
- СФК 4702 «Порядок организации и проведения совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов Российской Федерации»;
- СОД 14 «Организация совместных и параллельных контрольных мероприятий, проводимых Счетной палатой Российской Федерации с органами государственного финансового контроля зарубежных стран»;
- СФК 103 «Проведение финансового аудита».

Контроль за финансами со стороны Президента РФ осуществляется специально созданным **Контрольным управлением Президента РФ**<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Тексты указанных документов см.: Счетная палата РФ : [официальный сайт]. URL: <http://www.sch.gov.ru/ru/revision/material/?id=885> (дата обращения: 05.05.2013).

<sup>2</sup> См.: Указ Президента РФ от 08.06.2004 № 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации».

Контрольное управление Президента РФ является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ. Основными *задачами* Управления являются:

- контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента РФ;
- контроль за реализацией общенациональных проектов;
- контроль и проверка исполнения поручений Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ;
- контроль за реализацией ежегодных посланий Президента России Федеральному Собранию РФ, бюджетных посланий Президента России и иных программных документов Президента России;
- информирование Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ о результатах проверок и подготовка на их основе предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений.

Основными функциями Управления являются:

- организация и проведение проверок и иных мероприятий по контролю;
- рассмотрение докладов об исполнении поручений Президента РФ и подготовка предложений о снятии с контроля или продлении сроков исполнения этих поручений;
- осуществление контроля деятельности самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ по поручению Президента РФ или Руководителя Администрации Президента РФ;
- осуществление по поручению Руководителя Администрации Президента РФ контроля за исполнением сметы Администрации Президента РФ;
- осуществление по поручению Руководителя Администрации Президента РФ координации деятельности по вопросам контроля полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ, а также осуществление методического руководства этой деятельностью;
- участие в предупреждении и устранении выявленных нарушений;
- участие в подготовке материалов для ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ;
- изучение опыта работы контролирующих органов зарубежных стран.

Контрольное управление наделено правом требовать от руководителей государственных органов, организаций и предприятий (независимо от формы собственности) представления документов, материалов и любой информации, необходимой для проведения проверок; привлекать к проверкам специалистов и представителей правоохранительных органов и вносить на рассмотрение Президента РФ предложения по результатам проверок. Оно вправе направлять предписания об устранении финансовых нарушений, которые должны быть рассмотрены в течение 10 дней. Но оно не имеет права самостоятельно применять какие-либо санкции к нарушителям финансовой дисциплины. Материалы об этом направляются в соот-

ветствующие контрольные или правоохранительные органы для принятия необходимых мер.

В системе федеральных органов исполнительной власти образованы органы, наделенные специальной компетенцией в области финансового контроля.

Неоднозначно в литературе решен вопрос об отнесении **Министерства финансов Российской Федерации (Минфина России)** к субъектам финансового контроля. Ряд авторов относит Минфин России к субъектам финансового контроля, например, при осуществлении общегосударственного финансового контроля<sup>1</sup>; при осуществлении внутреннего финансового контроля за использованием бюджетных средств главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, а также при организации финансового контроля, проверок и ревизий юридических лиц, получающих гарантии Правительства РФ, бюджетные кредиты, бюджетные ссуды, и т.д.<sup>2</sup>

Необходимо отметить, что БК РФ не относит Минфин России к числу субъектов финансового контроля.

В Положении о Министерстве финансов Российской Федерации<sup>3</sup> указывается, что Минфин 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. Так, к числу полномочий Минфина России, закрепляемых Положением, относится государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов.

Вместе с тем Минфин России разрабатывает и утверждает порядок организации и осуществления контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере; порядок осуществления контроля за исполнением федерального бюджета и реализации мер принуждения, применяемых к участникам бюджетного процесса за нарушение бюджетного законодательства<sup>4</sup>.

Требования к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля установлены соответствующим Положением<sup>5</sup> и распространяются на деятельность федеральных органов исполнительной власти при организации и осуществлении ими финансового контроля в соответствии с бюджетным законодательством РФ и нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения.

---

<sup>1</sup> Финансовое право : учебник / А. Ю. Ильин [и др.] ; под ред. И. И. Кучерова. М. : Эксмо, 2011. С. 145.

<sup>2</sup> Крохина Ю. А. Финансовое право : учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2007. С. 133.

<sup>3</sup> Утверждено постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации».

<sup>4</sup> См.: постановление Правительства РФ от 07.04.2004 № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации».

<sup>5</sup> Положение о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля : утв. приказом Минфина России от 25.12.2008 № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля».

Кроме того, Минфин России осуществляет финансовый контроль деятельности подведомственных ему федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, их филиалов и представительств<sup>1</sup>.

Среди подведомственных Минфину России федеральных служб, осуществляющих финансовый контроль, в первую очередь следует выделить **Федеральное казначейство (Казначейство России)**<sup>2</sup>. Роль Федерального казначейства в осуществлении финансового контроля возросла в связи с передачей ему функций по кассовому исполнению бюджета (ст. 215.1 БК РФ).

Положение о Федеральном казначействе<sup>3</sup> определяет его 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.

Федеральное казначейство наделено следующими полномочиями:

- доводит до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи, лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования;
- ведет учет операций по кассовому исполнению бюджетов;
- открывает и ведет лицевые счета указанных субъектов;
- составляет и представляет в Минфин России оперативную информацию и отчетность об исполнении федерального бюджета;
- осуществляет распределение доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы РФ;
- осуществляет в установленном порядке кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ и др.

Наряду с перечисленными полномочиями Федеральное казначейство осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

В целях реализации перечисленных полномочий Федеральное казначейство имеет право:

- запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по вопросам установленной сферы деятельности;
- давать разъяснения по вопросам в сфере бюджетной деятельности;
- организовывать проведение необходимых экспертиз, анализов и оценок;

---

<sup>1</sup> См.: приказ Минфина России от 02.07.2010 № 65н «Об утверждении Положения об осуществлении Министерством финансов Российской Федерации финансового контроля деятельности подведомственных Министерству финансов Российской Федерации федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, их филиалов и представительств».

<sup>2</sup> Федеральное казначейство было образовано в 1992 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 08.12.1992 № 1556.

<sup>3</sup> Утверждено постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе».

- осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов Федерального казначейства;
- применять предусмотренные законодательством меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений обязательных требований в бюджетной сфере, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений.

Статья 269.1 БК РФ<sup>1</sup> определяет полномочия Федерального казначейства по осуществлению внутреннего государственного финансового контроля. К ним относятся:

- контроль за невыполнением сумм по операции над лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями;
- контроль за соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации РФ, указанному в платежном документе, представленном в Федеральное казначейство получателем бюджетных средств;
- контроль за наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, подлежащего оплате за счет средств бюджета.

**Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор)** была создана в 2004 г. в целях усиления финансового контроля. Ее полномочия закреплены в Положении об этой службе<sup>2</sup>.

Росфиннадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, функции органа валютного контроля, а также функции по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности». Он находится в ведении Минфина России.

Росфиннадзор обладает следующими полномочиями в сфере финансового контроля за использованием бюджетных средств всех трех уровней и средств государственных внебюджетных фондов:

- осуществляет контроль и надзор:
  - за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности;
  - соблюдением требований бюджетного законодательства РФ получателями финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства РФ, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций;
  - исполнением органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления законодательства РФ о финансово-бюджетном контроле и надзоре;
- осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Службы и реализацию возложенных на Службу функций;

<sup>1</sup> Введена Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>2</sup> Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора : утв. постановлением Правительства РФ от 15.06.2004 № 278.

- осуществляет в рамках своей компетенции производство по делам об административных правонарушениях в соответствии с законодательством РФ.

В целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности Росфиннадзор имеет право:

- проверять в организациях, получающих средства федерального бюджета, средства государственных внебюджетных фондов, в организациях, использующих материальные ценности, находящиеся в федеральной собственности, в организациях — получателях финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства РФ, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций, денежные документы, регистры бухгалтерского учета, отчеты, планы, сметы и иные документы, фактическое наличие, сохранность и правильность использования денежных средств, ценных бумаг, материальных ценностей, а также получать необходимые письменные объяснения должностных, материально ответственных и иных лиц, справки и сведения по вопросам, возникающим в ходе ревизий и проверок, и заверенные копии документов, необходимых для проведения контрольных и надзорных мероприятий;

- проводить в организациях любых форм собственности, получивших от проверяемой организации денежные средства, материальные ценности и документы, сличение записей, документов и данных с соответствующими записями, документами и данными проверяемой организации (встречная проверка);

- осуществлять контроль за своевременностью и полнотой устранения проверяемыми организациями и (или) их вышестоящими органами нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере, в том числе путем добровольного возмещения средств;

- заказывать проведение необходимых испытаний, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления надзора в установленной сфере деятельности;

- привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к установленной сфере деятельности, научные и иные организации, ученых и специалистов;

- давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции Службы;

- осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов Службы и подведомственных организаций;

- создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности.

Полномочиями по осуществлению налогового контроля наделена **Федеральная налоговая служба (ФНС России)**, действующая на основании соответствующего Положения о ней<sup>1</sup>. Служба находится в ведении Минфина России.

---

<sup>1</sup> Положение о Федеральной налоговой службе : утв. постановлением Правительства РФ от 30.09.2004 № 506.

ФНС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, 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. Таким образом, ФНС России осуществляет финансовый контроль в трех сферах: налоговый контроль, валютный контроль и контроль за производством и оборотом табачной продукции.

Кроме того, ФНС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим представление в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам. Однако данные полномочия не связаны непосредственно с осуществлением финансового контроля.

ФНС России наделена следующими полномочиями в установленной сфере деятельности. Служба осуществляет контроль и надзор:

- за соблюдением законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, — за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей;
- проведением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями;
- соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения;
- полнотой учета выручки денежных средств в организациях и у индивидуальных предпринимателей;
- проведением лотерей, в том числе за целевым использованием выручки от проведения лотерей.

ФНС России с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:

- организовывать проведение необходимых исследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления контроля и надзора в установленной сфере деятельности;
- запрашивать и получать сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;
- давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;
- осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов Службы и подведомственных организаций;



- привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к установленной сфере деятельности, научные и иные организации, ученых и специалистов;
- применять предусмотренные законодательством РФ меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, а также санкции, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий, вызванных нарушением юридическими и физическими лицами обязательных требований в установленной сфере деятельности, с целью пресечения фактов нарушения законодательства РФ;
- создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности.

Права и обязанности налоговых органов регламентируются также нормами, содержащимися в соответствующих статьях НК РФ и Законе РФ «О налоговых органах Российской Федерации».

Отмывание денег и финансирование терроризма — проблемы глобального масштаба, которые не только угрожают международной безопасности, но и отрицательно влияют на стабильность, целостность, прозрачность и эффективность финансовых систем, подрывают экономическое благосостояние и препятствуют экономическому развитию. В связи с этим в целях защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства путем создания правового механизма противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма был принят Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Статья 8 данного Федерального закона определяет компетенцию уполномоченного органа. Таким уполномоченным органом является **Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг)**.

В соответствии с Положением о Федеральной службе по финансовому мониторингу<sup>1</sup> Росфинмониторинг является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим 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, а также 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. Руководство деятельностью Росфинмониторинга осуществляет Президент России.

За Росфинмониторингом закреплены следующие полномочия:

- осуществление контроля за выполнением юридическими и физическими лицами законодательства РФ о противодействии легализации (от-

<sup>1</sup> Утверждено Указом Президента РФ от 13.06.2012 № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу».

мыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также привлечение к ответственности юридических и физических лиц, допустивших нарушение законодательства РФ в этой сфере;

- осуществление сбора, обработки и анализа информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством РФ;

- проверка информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, в том числе получение в установленном порядке дополнительной информации об операциях клиентов организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, а также информацию о движении средств по счетам (вкладам) клиентов кредитных организаций;

- выявление признаков, свидетельствующих о том, что операция (сделка) с денежными средствами или иным имуществом связана с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма;

- осуществление в соответствии с законодательством РФ контроля за операциями (сделками) с денежными средствами или иным имуществом;

- получение, в том числе по запросам, от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и ЦБ РФ информации по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, за исключением информации о частной жизни граждан;

- издание в соответствии с законодательством РФ постановления о приостановлении операций с денежными средствами или иным имуществом;

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

- осуществление иных полномочий в установленной сфере деятельности.

Росфинмониторинг в целях реализации своих полномочий имеет право:

- привлекать в установленном порядке и при условии соблюдения государственной и иной охраняемой законом тайны для проведения экспертиз, разработки программ обучения, методических материалов, программного и информационного обеспечения, создания информационных систем в сфере финансового мониторинга научные и иные организации, ученых и специалистов, в том числе на договорной основе;

- запрашивать и получать в установленном порядке на безвозмездной основе документы, материалы и информацию, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;

- проводить в пределах своих полномочий мероприятия в целях проверки исполнения юридическими и физическими лицами законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в части, касающейся соблюдения порядка фиксирования, хранения и представления

информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих обязательному контролю, а также в целях организации внутреннего контроля;

- вносить руководителям соответствующих государственных органов предложения о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, и привлекать их в установленном порядке к административной ответственности;
- разрабатывать и утверждать в пределах своих полномочий методические материалы и программы проведения контрольных мероприятий;
- принимать предусмотренные законодательством РФ меры предупредительного, ограничительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) устранение последствий нарушений в установленной сфере деятельности;
- пресекать факты нарушения законодательства РФ в установленной сфере деятельности.

Контрольные полномочия в сфере финансовой деятельности возложены также на **Федеральную таможенную службу Российской Федерации (ФТС России)** (функции агента валютного контроля).

Особым видом финансового контроля является **банковский контроль**, который представляет собой контроль за деятельностью банков с целью обеспечения безопасности вкладов и стабильности банковской системы страны. Банковский контроль имеет статус публично-правовой деятельности<sup>1</sup>.

Организация банковского контроля (или банковского надзора) нашла свое законодательное закрепление в Законе о Банке России и Законе о банках. Согласно ст. 56 Закона о Банке России ЦБ РФ является органом банковского регулирования и банковского надзора. Банк России осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами банковского законодательства, нормативных актов Банка России, установленных ими обязательных нормативов.

С 1 сентября 2013 г. на Банк России возложены функции мегарегулятора финансовых рынков, в связи с чем Банку России от Федеральной службы по финансовым рынкам переданы полномочия по контролю и надзору в данной сфере<sup>2</sup>.

В соответствии с новыми положениями Банк России<sup>3</sup>:

- разрабатывает и проводит политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка РФ (во взаимодействии с Правительством РФ);

---

<sup>1</sup> Финансовое право : учебник / О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. М. : Велби ; Проспект, 2004.

<sup>2</sup> Федеральная служба по финансовым рынкам упразднена с 1 сентября 2013 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 25.07.2013 № 645 «Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации».

<sup>3</sup> Статья 4 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

- осуществляет надзор и наблюдение в национальной платежной системе;
- осуществляет регулирование, контроль и надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций (в том числе страховых, клиринговых, микрофинансовых организаций, негосударственных пенсионных фондов, паевых инвестиционных фондов и др.);
- осуществляет контроль и надзор за соблюдением эмитентами требований законодательства РФ об акционерных обществах и ценных бумагах;
- осуществляет регулирование, контроль и надзор в сфере корпоративных отношений в акционерных обществах;
- осуществляет контроль за соблюдением требований законодательства РФ о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком;
- осуществляет защиту прав и законных интересов акционеров и инвесторов на финансовых рынках, страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей, а также застрахованных лиц по обязательному пенсионному страхованию, вкладчиков и участников негосударственного пенсионного обеспечения.

**Ведомственный (внутриведомственный) финансовый контроль** осуществляется в министерствах, ведомствах руководителями соответствующих органов и специально созданными в данных системах контрольно-ревизионными подразделениями, которые подчиняются, как правило, непосредственно руководителю министерства, ведомства.

Ведомственный финансовый контроль организуется в целях выявления, устранения и предупреждения недостатков в финансово-хозяйственной деятельности распорядителей (получателей) бюджетных средств, подведомственных конкретному министерству или ведомству, — объектов финансового контроля.

Финансовый контроль, осуществляемый министерствами и ведомствами, является составной частью государственного финансового контроля, требования к деятельности по осуществлению которого утверждены приказом Минфина России от 25.12.2008 № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля». Кроме того, могут быть установлены особенности проведения финансового контроля в том или ином ведомстве<sup>1</sup>.

В связи с реформой бюджетных учреждений важное значение приобретает установление порядка осуществления финансового контроля за деятельностью казенных и бюджетных учреждений, подведомственных тому или иному органу государственной власти<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См., например: приказ Минюста России от 14.06.2012 № 116 «Об утверждении Положения о порядке осуществления финансового контроля Министерством юстиции Российской Федерации».

<sup>2</sup> См., например: приказ Федерального дорожного агентства от 11.05.2012 № 129 «Об утверждении Положения об осуществлении финансового контроля деятельности федеральных казенных и бюджетных учреждений, подведомственных Федеральному дорожному агентству».

**Финансовый контроль на уровне субъектов РФ** осуществляется органами законодательной власти субъектов Федерации, контрольно-счетными органами субъектов РФ, органами исполнительной власти, в том числе специально созданными органами исполнительной власти субъектов РФ. Нормативно-правовую базу данного вида контроля составляют БК РФ, Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ в области финансового контроля.

**Финансовый контроль на уровне муниципальных образований** осуществляется органами представительной власти муниципальных образований, контрольно-счетными органами муниципальных образований, местными администрациями муниципальных образований, в том числе специально созданными органами местных администраций. Нормативно-правовую базу данного вида контроля составляют БК РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», нормативные правовые акты муниципальных образований в области финансового контроля.

#### **4.4. Формы и методы финансового контроля. Ревизия — основная форма финансового контроля**

В настоящее время не существует как четкого законодательного разграничения понятий «вид», «форма», «метод» финансового контроля в различных нормативных правовых актах, так и нет единства по данному вопросу среди представителей финансово-правовой науки, что порождает различную трактовку данных понятий.

В ряде учебников по финансовому праву выделяют методы финансового контроля, относя к их числу: наблюдение, обследование, анализ, проверку, ревизию и пр.<sup>1</sup> Другие авторы ревизию, наблюдение, обследование, проверку, анализ относят к формам финансового контроля<sup>2</sup>.

Е. Ю. Грачева предлагает определять форму финансового контроля «как способ, т.е. метод конкретного выражения и организации контрольных дей-

---

<sup>1</sup> См., например: Крохина Ю. А. Финансовое право России : учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2007. С. 141–144 ; Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2008. С. 146–148 и др.

<sup>2</sup> См., например: Финансовое право : учебник / А. Р. Батяева, К. С. Бельский, Т. А. Вершило [и др.] ; отв. ред. С. В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М. : Контракт ; Волтерс Клувер, 2011 ; Финансовое право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / А. Б. Быля, О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева ; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. М. : Проспект, 2009. С. 49–52.

ствий, направленных на выполнение функций финансово-хозяйственного контроля» и выделяет среди форм ревизию, проверку, обследование и т.д.<sup>1</sup>

С. В. Запольский определяет форму финансового контроля как способ конкретного выражения и организации контрольных действий, направленных на выполнение функций финансового контроля, относя к ним: наблюдение, обследование, проверку, анализ, ревизию и др.<sup>2</sup>

О. В. Болтинова определяет форму как способ выражения и организации контрольных действий, а метод как конкретный прием осуществления контрольных мероприятий<sup>3</sup>.

Такое различие определено нечеткой позицией законодателя, который также смешивает формы и методы финансового контроля.

Статья 265 БК РФ устанавливала формы финансового контроля, осуществляемого законодательными (представительными) органами. К таким формам Кодекс относил: предварительный, текущий и последующий финансовый контроль. Е. Ю. Грачева и Л. Л. Арзуманова в данном случае под формами финансового контроля понимают отдельные аспекты проявления содержания контроля в зависимости от времени совершения контрольных действий<sup>4</sup>. Норма ст. 265 БК РФ, закрепляющая формы финансового контроля, нашла свое дальнейшее развитие в законодательстве субъектов РФ, муниципальных образований, устанавливающих финансово-контрольные полномочия законодательных (представительных) органов субъектов Федерации и муниципальных образований<sup>5</sup>.

Следует признать не совсем удачным выделение законодателем таких форм финансового контроля, как предварительный, текущий и последующий, поскольку в данном случае речь идет скорее о видах финансового контроля исходя из времени его осуществления. Данная точка зрения нашла свое отражение в новой редакции ст. 265 БК РФ<sup>6</sup>, в которой формы финансового контроля уступают место видам финансового контроля: предварительному и последующему.

Часть 1 ст. 10 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» устанавливает, что внешний государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется

---

<sup>1</sup> Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000. С. 253.

<sup>2</sup> Финансовое право : учебник / А. Р. Батяева, К. С. Бельский, Т. А. Вершило [и др.] ; отв. ред. С. В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М. : Контракт ; Волтерс Клувер, 2011.

<sup>3</sup> Болтинова О. В. Проблемы развития бюджетного контроля в Российской Федерации // Финансовое право. 2011. № 7. С. 10–15.

<sup>4</sup> Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, Е. М. Ашмарина [и др.] ; под ред. Е. Ю. Грачевой. М. : Проспект, 2009.

<sup>5</sup> См., например: Закон Волгоградской области от 04.12.2008 № 1800-ОД «О финансовом контроле на территории Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2008. 10 дек. (№ 231–232).

<sup>6</sup> В редакции Федерального закона от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

контрольно-счетными органами в форме контрольных или экспертно-аналитических мероприятий<sup>1</sup>.

Подпункт 5 п. 2 ст. 1 НК РФ определяет, что НК РФ устанавливает формы и методы налогового контроля. Однако гл. 14 НК РФ, посвященная налоговому контролю, не разграничивает формы и методы налогового контроля, а лишь перечисляет формы налогового контроля: налоговые проверки, получение объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сбора, проверки данных учета и отчетности, осмотр помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли)<sup>2</sup>.

По мнению А. П. Зрелова, в содержании нормы смешаны понятия, имеющие совершенно различную природу и сущность. Если налоговые проверки действительно относятся к категории форм налогового контроля, то все остальные элементы, перечисляемые в п. 1 ст. 82 НК РФ, представляют собой методы налогового контроля, используемые при реализации той или иной его формы. Главной отличительной чертой методов налогового контроля от его форм является то, что методы налогового контроля не имеют самостоятельного значения и не могут использоваться обособленно от какой-либо определенной формы налогового контроля<sup>3</sup>.

Такие методы финансового контроля, как ревизия, проверка, анализ, обследование, экспертиза и др. используются Счетной палатой РФ при проведении контрольных мероприятий<sup>4</sup>.

Положение о порядке осуществления финансового контроля Министерством юстиции Российской Федерации<sup>5</sup> основным методом контрольного мероприятия называет проверку.

Взаимосвязь форм и методов финансового контроля можно проследить в определении счетно-аналитической проверки (как формы финансового контроля), представляющей собой оценку финансово-хозяйственной деятельности объекта проверки с использованием *методов* документального и фактического контроля и экономического анализа<sup>6</sup>.

Статья 267.1 БК РФ, введенная Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ, закрепила следующие методы осуществления государственного (муниципального) финансового контроля: проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций.

---

<sup>1</sup> В законодательстве субъектов можно встретить закрепление не форм, а таких видов финансового контроля, как: ревизия, проверка, встречная проверка и др. См.: ст. 18 Закона Нижегородской области от 09.03.2010 № 36-З «О государственном финансовом контроле в Нижегородской области» // Правовая среда. 2010. 12 марта (№ 26) (приложение к газете «Нижегородские новости». 2010. 12 марта (№ 42)).

<sup>2</sup> Следует отметить, что ст. 82 НК РФ, закрепляющая указанную норму, раньше так и называлась «Формы проведения налогового контроля».

<sup>3</sup> Зрелов А. П. Формы налогового контроля // Налоги и налогообложение. 2005. № 6.

<sup>4</sup> СФК 101. Общие правила проведения контрольного мероприятия : утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 02.04.2010 № 15К (717) // Счетная палата РФ : [офиц. сайт]. URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/revision/material/?id=885> (дата обращения: 05.05.2013).

<sup>5</sup> Утверждено приказом Минюста России от 14.06.2012 № 116.

<sup>6</sup> См.: Закон Волгоградской области от 04.12.2008 № 1800-ОД «О финансовом контроле на территории Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2008. 10 дек. (№ 231–232).

В то же время следует признать, что данные нормы относятся только к бюджетному контролю, в связи с чем не могут быть распространены на остальные виды финансового контроля.

Таким образом, **формами (методами) финансового контроля** в настоящее время являются: обследование, экспертиза, наблюдение, анализ, проверка, ревизия и др.

**Обследование** — это анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля<sup>1</sup>. Результаты обследования оформляются *заключением*.

Порядок действий в процессе организации и проведения аудита эффективности<sup>2</sup> определяет обследование как метод сбора данных из различных источников, имеющих непосредственное отношение к предмету или деятельности объектов аудита эффективности. При решении вопроса о проведении обследования следует учитывать:

насколько данные, полученные в результате обследования, могут быть использованы для соответствующих выводов по рассматриваемой проблеме;

наличие уже существующей информации по данной проблеме в других организациях, занимающихся сбором соответствующих данных и имеющих результаты проведенных обследований, которые касаются предмета аудита эффективности;

возможность осуществления такой выборки респондентов, которая позволит сделать обобщенные выводы относительно всей изучаемой проблемы;

наличие ресурсов, необходимых для проведения обследования.

**Экспертиза** — предварительная оценка принятия финансовых решений с целью определения их экономической эффективности и возможных последствий.

Материальные доказательства получают при непосредственной проверке каких-либо процессов или в результате наблюдений за событиями.

**Наблюдение** представляет собой отслеживание процесса или процедуры, выполняемой другими лицами (например, наблюдение за пересчетом материальных запасов, осуществляемым сотрудниками объекта финансового контроля; наблюдение за процедурами внутреннего контроля, по которым не остается документальных свидетельств).

**Анализ** — исследование, заключающееся в рассмотрении отдельных сторон, свойств, составных частей предмета анализа. В отдельных регионах выделяют и отдельные виды анализа. Например, в Волгоградской области используют также **анализ эффективности**, под которым понимают «оценку эффективности использования государственных финансовых и материальных ресурсов, средств внебюджетных фондов, интеллектуальной собственности, принадлежащей Волгоградской области, органами государ-

---

<sup>1</sup> Статья 267.1 БК РФ.

<sup>2</sup> СФК 104. Проведение аудита эффективности использования государственных средств : утв. Решением Коллегии Счетной палаты РФ, протокол от 09.06.2009 № 31К (668) // Счетная палата РФ : [офис. сайт]. URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/revision/material/?id=885> (дата обращения: 05.05.2013).



ственной власти и другими получателями государственных финансовых и материальных ресурсов для выполнения возложенных на них функций и поставленных задач, осуществляемую в ходе проверки (совокупности проверок)»<sup>1</sup>.

*Основными формами* финансового контроля являются проверка и ревизия, применяемые в той или иной степени в различных сферах финансового контроля.

**Проверка** — совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности учета и отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период.

Проверка является наиболее распространенной и наиболее регламентированной формой налогового контроля, однако понятие проверки НК РФ не содержит. Проверка как основная форма финансового контроля также применяется: Росфиннадзором по исполнению государственной функции органа валютного контроля<sup>2</sup>; при осуществлении Минфином России финансового контроля деятельности подведомственных ему федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, их филиалов и представительств<sup>3</sup>, в ряде иных случаев.

В *налоговом контроле* проверки подразделяются на камеральные и выездные.

Такую же классификацию проводит и ст. 267.1 БК РФ.

Под камеральными проверками в целях БК РФ понимаются проверки, проводимые по месту нахождения органа государственного (муниципального) финансового контроля на основании бюджетной (бухгалтерской) отчетности и иных документов, представленных по его запросу.

Под выездными проверками в целях БК РФ понимаются проверки, проводимые по месту нахождения объекта контроля, в ходе которых в том числе определяется фактическое соответствие совершенных операций данным бюджетной (бухгалтерской) отчетности и первичных документов.

При проведении *бюджетного контроля* выделяют различные виды проверок, в том числе: тематические, счетные проверки отчетности, счетно-аналитические проверки, плановые и внеплановые проверки, встречные проверки и др.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> См.: Закон Волгоградской области от 04.12.2008 № 1800-ОД «О финансовом контроле на территории Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2008. 10 дек. (№ 231—232). (Положения данного закона приводятся в редакции, действующей на момент официального опубликования. — *Примеч. ред.*).

<sup>2</sup> См.: приказ Минфина России от 06.11.2007 № 98н «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по исполнению государственной функции органа валютного контроля».

<sup>3</sup> См.: приказ Минфина России от 02.07.2010 № 65н «Об утверждении Положения об осуществлении Министерством финансов Российской Федерации финансового контроля деятельности подведомственных Министерству финансов Российской Федерации федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, их филиалов и представительств».

<sup>4</sup> См., например: Закон Волгоградской области от 04.12.2008 № 1800-ОД «О финансовом контроле на территории Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2008. 10 дек. (№ 231—232).

Выделение ревизии как основной формы финансового контроля вытекает из сущности контрольно-ревизионной деятельности, осуществление которой входит в компетенцию Счетной палаты РФ, Росфиннадзора, контрольно-ревизионных подразделений федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, местного самоуправления.

БК РФ определяет **ревизию** как комплексную проверку деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной (бухгалтерской) отчетности<sup>1</sup>.

В литературе определяют *специфику ревизии*, которая по сравнению с иными формами финансового контроля проявляется:

- 1) в содержании;
- 2) в порядке ее назначения уполномоченными государственными органами (например, на основании мотивированного постановления правоохранительного органа, вынесенного в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством, по требованию прокурора);
- 3) в том, что ее могут проводить только наделенные данными полномочиями органы и субъекты (например, ревизоры);
- 4) в том, что ревизия проводится только комиссионно;
- 5) в том, что по ее окончании составляется акт, имеющий юридическое значение<sup>2</sup>.

В настоящее время в Российской Федерации нет единого законодательного акта, который бы определял понятие ревизии, ее задачи, порядок проведения и оформления результатов; обязанности, функции, права, способы деятельности контролирующих органов и их работников. Таким образом, контрольные органы регулируют и регламентируют порядок проведения ревизии самостоятельно.

Ревизии можно классифицировать по различным основаниям:

- 1) *по содержанию*: документальные и фактические ревизии;
- 2) *времени осуществления*: плановые (мероприятия финансового контроля осуществляются на основе годовых планов) и внеплановые (назначаются на основании распоряжений руководителя контрольного органа, а также по мотивированному обращению правоохранительных органов, жалобам, заявлениям и обращениям граждан);

---

<sup>1</sup> В законах субъектов РФ можно встретить и иные определения ревизии. Например, Закон Нижегородской области от 09.03.2010 № 36-З «О государственном финансовом контроле в Нижегородской области» определяет ревизию (комплексную проверку) как взаимосвязанное изучение экономической и юридической сторон деятельности объекта контроля с целью определения законности и эффективности хозяйственных и финансовых операций, достоверности и правильности их отражения в бухгалтерской и бюджетной отчетности.

<sup>2</sup> См.: Финансовое право : учебник / А. Р. Батяева, К. С. Бельский, Т. А. Вершило [и др.] ; отв. ред. С. В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М. : Контракт ; Волтерс Клувер, 2011 ; Финансовое право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / А. Б. Быля, О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева ; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. М. : Проспект, 2009.

3) *обследуемому периоду деятельности*: фронтальные (проверяется вся финансовая деятельность субъекта за определенный период) и выборочные (проверяется финансовая деятельность только за какой-то короткий период времени);

4) *объему деятельности*: комплексные (проверяется финансовая деятельность данного субъекта в различных областях) и тематические (проводится обследование какой-либо одной сферы финансовой деятельности организации).

По общему правилу запрещается проведение повторных ревизий за тот же проверяемый период по одним и тем же вопросам, за исключением ряда случаев.

При проведении ревизий проверяющие не должны вмешиваться в оперативную деятельность проверяемых объектов, а также предавать гласности свои выводы до завершения ревизии и оформления ее результата в виде акта (справки) или заключения. По окончании ревизии членами комиссии составляется *акт ревизии* — документ, имеющий важное юридическое значение. Он подписывается лицами, производившими ревизию, а также руководителем и главным бухгалтером проверяемого юридического лица.

Результаты ревизии, излагаемые в акте ревизии, должны подтверждаться документами (копиями документов), результатами контрольных действий и встречных проверок, объяснениями должностных, материально ответственных и иных лиц проверенной организации, другими материалами.

На основе акта ревизии принимаются меры по устранению выявленных нарушений финансовой дисциплины, возмещению причиненного материального ущерба, виновные привлекаются к ответственности, разрабатываются предложения по предупреждению нарушений.

Статья 267.1 БК РФ вводит такой новый метод финансового контроля, как **санкционирование операций**, под которым в целях БК РФ предлагается понимать совершение разрешительной надписи после проверки документов, представленных в целях осуществления финансовых операций, на их наличие и (или) на соответствие указанной в них информации требованиям бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Кроме форм и методов финансового контроля, в нормативных правовых актах также можно встретить выделение **типов финансового контроля**. Так, контрольные мероприятия Счетной палаты РФ в зависимости от поставленных целей и характера решаемых задач классифицируются по следующим типам финансового контроля: финансовый аудит, аудит эффективности, стратегический аудит<sup>1</sup>.

**К финансовому аудиту** относятся контрольные мероприятия, целью которых является определение достоверности финансовой отчетности объ-

---

<sup>1</sup> См.: СФК 101. Общие правила проведения контрольного мероприятия : утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 02.04.2010 № 15К (717) // Счетная палата РФ : [офис. сайт]. URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/revision/material/?id=885> (дата обращения: 05.05.2013).

ектов контроля, законности формирования и использования государственных средств.

**К аудиту эффективности** относятся контрольные мероприятия, целью которых является определение эффективности (экономичности, результативности) использования государственных средств, полученных объектами контроля для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач и выполнения возложенных функций.

**К стратегическому аудиту** относятся контрольные мероприятия, целью которых является комплексная оценка возможности достижения (реализуемости) в установленные сроки стратегических целей и приоритетов государственной политики на основе оценки ресурсных возможностей (в том числе обоснованности планируемых и прогнозируемых доходов и расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов), а также ожидаемых при этом последствий.

#### 4.5. Финансовый мониторинг

К приоритетным направлениям политики государства относится обеспечение национальной безопасности и защита национальных интересов России в финансовой сфере. В связи с этим проблема повышения эффективности государственного контроля в сфере экономики и финансов представляет особое значение. Финансовые отношения существуют в сфере не только легальной, но и теневой экономики. Задачи обеспечения устойчивого экономического роста в Российской Федерации, общественной безопасности во многом связывают с устранением негативного воздействия денежных средств, полученных преступным путем. Таким образом, возникает необходимость осуществления специального вида контроля — финансового мониторинга, связанного с противодействием легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Вопрос о соотношении финансового мониторинга и финансового контроля в настоящее время является дискуссионным. Финансовое законодательство предусматривает «контроль» и «надзор», не выделяя наряду с данными понятиями в качестве самостоятельной финансово-правовой категории «финансовый мониторинг», в том числе относительно компетенции органов государственной власти, процесса осуществления финансового мониторинга.

По мнению М. М. Прошунина, финансовый мониторинг, являющийся по содержанию контрольной деятельностью, следует рассматривать как вид и как часть финансового контроля в зависимости от объема мер, осуществляемых в рамках финансового мониторинга. Он определяет **финансовый мониторинг** как сформировавшуюся совокупность урегулированных, прежде всего финансово-правовыми нормами, общественных отношений в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. В свою очередь, финансовый мониторинг как правовое явление, охватывающее общественные отношения в рамках предмета правового регулирования финансового права, только

начинает «выкристаллизовываться», находясь в начальной стадии своего развития<sup>1</sup>.

М. М. Прошунин выделяет особенности осуществления финансового мониторинга в зависимости от его вида.

В рамках финансового мониторинга как самостоятельного вида государственного финансового контроля Росфинмониторинг осуществляет: постановку на учет организаций, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы; сбор и анализ информации об операциях с денежными средствами и иным имуществом; направление данной информации в правоохранительные органы при наличии достаточных оснований полагать, что данные операции связаны с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма; а также координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти в данной сфере, в том числе надзорных органов, которые проводят проверку соблюдения агентами финансового мониторинга законодательства в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В рамках внутрикорпоративного финансового контроля (внутрихозяйственного финансового мониторинга) агенты финансового мониторинга осуществляют комплекс мер, направленных на противодействие легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма и исключение вовлеченности данного субъекта финансового мониторинга в легализацию преступных доходов или финансирование терроризма<sup>2</sup>.

Национальная система противодействия отмыванию преступных доходов создана и действует в России с 1 февраля 2002 г. С января 2003 г. действие указанной системы было распространено и на противодействие финансированию терроризма. Основанием к этому явились разработка и принятие Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее — Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ).

К мерам, направленным на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, относятся организация и осуществление внутреннего контроля и обязательный контроль.

**Обязательный контроль** — совокупность принимаемых уполномоченным органом мер по контролю за операциями с денежными средствами или иным имуществом на основании информации, представляемой ему организациями, осуществляющими такие операции, а также по проверке этой информации в соответствии с законодательством РФ.

**Внутренний контроль** — деятельность организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, по выявлению операций, подлежащих обязательному контролю, и иных операций с денежными средствами или иным имуществом, связанных с легализацией

---

<sup>1</sup> См.: Прошунин М. М. К вопросу о соотношении финансового мониторинга и финансового контроля // Финансовое право. 2010. № 10. С. 24.

<sup>2</sup> См. там же.

(отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма.

Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ отличает организацию и осуществление внутреннего контроля.

*Организация внутреннего контроля* — совокупность принимаемых организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, мер, включающих разработку правил внутреннего контроля, назначение специальных должностных лиц, ответственных за реализацию правил внутреннего контроля.

*Осуществление внутреннего контроля* — реализация организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, правил внутреннего контроля, а также выполнение требований законодательства по идентификации клиентов, их представителей, выгодоприобретателей, по документальному фиксированию сведений (информации) и их представлению в уполномоченный орган, по хранению документов и информации, по подготовке и обучению кадров.

Таким образом, в соответствии с Федеральным законом от 07.08.2001 № 115-ФЗ организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, обязаны выявлять операции, подлежащие обязательному контролю (на основе законодательно установленных критериев), и подозрительные операции (согласно дополнительным признакам) и информировать о них уполномоченный орган, который, в свою очередь, должен при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о связи таких операций с легализацией преступных доходов, передавать соответствующую информацию в правоохранительные органы.

Уполномоченным органом является **Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг)**, полномочия которой определены соответствующим Положением<sup>1</sup>.

Субъектами, представляющими информацию об операциях с денежными средствами или иным имуществом, являются:

- кредитные организации;
- профессиональные участники рынка ценных бумаг;
- страховые организации и лизинговые компании;
- организации федеральной почтовой связи;
- ломбарды;
- организации, осуществляющие скупку, куплю-продажу драгоценных металлов и драгоценных камней, ювелирных изделий из них и лома таких изделий;
- организации, содержащие тотализаторы и букмекерские конторы, а также организующие и проводящие лотереи, тотализаторы (взаимное пари) и иные основанные на риске игры, в том числе в электронной форме;
- организации, осуществляющие управление инвестиционными фондами или негосударственными пенсионными фондами;

---

<sup>1</sup> Положение о Федеральной службе по финансовому мониторингу : утв. Указом Президента РФ от 13.06.2012 № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу». Более подробно о полномочиях Росфинмониторинга см. в параграфе 5.3 настоящего учебника.

- организации, оказывающие посреднические услуги при осуществлении сделок купли-продажи недвижимого имущества;
- организации, не являющиеся кредитными организациями, осуществляющие прием от физических лиц наличных денежных средств в случаях, предусмотренных законодательством о банках и банковской деятельности;
- адвокаты, нотариусы и лица, оказывающие юридические или бухгалтерские услуги;
- операторы по приему платежей;
- коммерческие организации, заключающие договоры финансирования под уступку денежного требования в качестве финансовых агентов;
- кредитные потребительские кооперативы;
- микрофинансовые организации.

Статья 6 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ определяет перечень операций с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих обязательному контролю.

1. Операция с денежными средствами или иным имуществом подлежит обязательному контролю, если сумма, на которую она совершается, равна или превышает 600 тыс. руб. либо равна сумме в иностранной валюте, эквивалентной 600 тыс. руб., или превышает ее, а по своему характеру данная операция относится к одному из следующих видов операций:

1) операции с денежными средствами в наличной форме:

снятие со счета или зачисление на счет юридического лица денежных средств в наличной форме в случаях, если это не обусловлено характером его хозяйственной деятельности;

покупка или продажа наличной иностранной валюты физическим лицом;

приобретение физическим лицом ценных бумаг за наличный расчет;

получение физическим лицом денежных средств по чеку на предъявителя, выданному нерезидентом;

обмен банкнот одного достоинства на банкноты другого достоинства;

внесение физическим лицом в уставный (складочный) капитал организации денежных средств в наличной форме;

2) зачисление или перевод на счет денежных средств, предоставление или получение кредита (займа), операции с ценными бумагами в случае, если хотя бы одной из сторон является физическое или юридическое лицо, имеющее соответственно регистрацию, место жительства или место нахождения в государстве (на территории), которое (которая) не выполняет рекомендации ФАТФ, либо если указанные операции проводятся с использованием счета в банке, зарегистрированном в указанном государстве (на указанной территории);

3) операции по банковским счетам (вкладам):

размещение денежных средств во вклад (на депозит) с оформлением документов, удостоверяющих вклад (депозит) на предъявителя;

открытие вклада (депозита) в пользу третьих лиц с размещением в него денежных средств в наличной форме;

перевод денежных средств за границу на счет (вклад), открытый на анонимного владельца, и поступление денежных средств из-за границы со счета (вклада), открытого на анонимного владельца;

зачисление денежных средств на счет (вклад) или списание денежных средств со счета (вклада) юридического лица, период деятельности которого не превышает трех месяцев со дня его регистрации, либо зачисление денежных средств на счет (вклад) или списание денежных средств со счета (вклада) юридического лица в случае, если операции по указанному счету (вкладу) не производились с момента его открытия;

4) иные сделки с движимым имуществом:

помещение драгоценных металлов, драгоценных камней, ювелирных изделий из них и лома таких изделий или иных ценностей в ломбард;

выплата физическому лицу страхового возмещения или получение от него страховой премии по страхованию жизни или иным видам накопительного страхования и пенсионного обеспечения;

получение или предоставление имущества по договору финансовой аренды (лизинга);

переводы денежных средств, осуществляемые некредитными организациями по поручению клиента;

скупка, купля-продажа драгоценных металлов и драгоценных камней, ювелирных изделий из них и лома таких изделий;

получение денежных средств в виде платы за участие в лотерее, тотализаторе (взаимном пари) и иных основанных на риске играх, в том числе в электронной форме, и выплата денежных средств в виде выигрыша, полученного от участия в указанных играх;

предоставление юридическими лицами, не являющимися кредитными организациями, беспроцентных займов физическим лицам и (или) другим юридическим лицам, а также получение такого займа.

## **4.6. Правовые основы аудита**

Особую роль играет независимый финансовый контроль, осуществляемый аудиторскими организациями и аудиторами. Аудит носит публичный характер, в связи с чем входит в систему отраслей финансового контроля и формирует правовую среду для функционирования механизма управления в целом.

Федеральным законом от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» установлено, что аудиторская деятельность не подменяет контроля достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности, осуществляемого в соответствии с законодательством РФ уполномоченными государственными органами и органами местного самоуправления (ч. 5 ст. 1). Аудит имеет важное значение для выполнения социально значимых задач государства в целом. От достоверности финансовой отчетности зависит объективность оценки выполнения экономических и финансовых планов государства, реальность планирования и прогнозирования экономики. В то же время и хозяйствующие субъекты должны быть заинтересованы в достоверности и качественности учета и отчетности по своей финансово-хозяйственной деятельности, в легализации той или иной финансовой сделки.

Аудиторская деятельность и профессия аудитора появились в современной России сравнительно недавно, с переходом к рыночной эко-



номике<sup>1</sup>. Формирование правовой базы российского аудита началось с Указа Президента РФ от 22.12.1993 № 2263 «Об аудиторской деятельности в Российской Федерации», которым были утверждены Временные правила аудиторской деятельности в Российской Федерации<sup>2</sup>. Большую роль в становлении правового института аудита сыграл Федеральный закон от 07.08.2001 № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности»<sup>3</sup>. Происходящие в последующие годы преобразования и реформы предопределили необходимость модернизации законодательства в этой сфере, в связи с чем был принят Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности». Данный закон ознаменовал переход на новый этап правового регулирования аудита: изменились законодательные подходы к основополагающим категориям исследуемого правового института — аудиту, аудиторской деятельности, аудиторским услугам; были скорректированы основания и порядок проведения аудиторских проверок, по-новому определен правовой статус субъектов аудиторской деятельности. Кроме того, новый закон предусматривает переход на кардинально иную систему регулирования аудита, в основе которой лежит саморегулирование.

В соответствии с рассматриваемым Законом **аудиторская деятельность (аудиторские услуги)** — деятельность по проведению аудита и оказанию сопутствующих аудиту услуг, осуществляемая аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами.

**Аудит** — независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности<sup>4</sup>.

Перечень сопутствующих аудиту услуг устанавливается федеральными стандартами аудиторской деятельности<sup>5</sup>. К ним относятся:

- а) обзорные проверки;
- б) согласованные процедуры;
- в) компиляция финансовой информации.

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

---

<sup>1</sup> Становление и развитие аудита в современной России прошли несколько этапов, которые выделены в литературе. См., например: *Ершова И. В., Ершов А. А.* Правовое регулирование аудиторской деятельности в Российской Федерации. М. : Юриспруденция, 2011.

<sup>2</sup> Данный документ утратил силу.

<sup>3</sup> Утратил силу в связи с вступлением в силу Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

<sup>4</sup> Для целей Федерального закона «Об аудиторской деятельности» под бухгалтерской (финансовой) отчетностью аудируемого лица понимается отчетность, предусмотренная Федеральным законом от 21.11.1996 № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» или изданными в соответствии с ним нормативными правовыми актами, а также аналогичная по составу отчетность, предусмотренная иными федеральными законами или изданными в соответствии с ними нормативными правовыми актами. Данное определение должно быть скорректировано в связи с вступлением в силу с 1 января 2013 г. нового Закона о бухгалтерском учете.

<sup>5</sup> См.: постановление Правительства РФ от 23.09.2002 № 696 «Об утверждении федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности».

- 1) постановку, восстановление и ведение бухгалтерского учета, составление бухгалтерской (финансовой) отчетности, бухгалтерское консультирование;
- 2) налоговое консультирование, постановку, восстановление и ведение налогового учета, составление налоговых расчетов и деклараций;
- 3) анализ финансово-хозяйственной деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей, экономическое и финансовое консультирование;
- 4) управленческое консультирование, в том числе связанное с реорганизацией организаций или их приватизацией;
- 5) юридическую помощь в областях, связанных с аудиторской деятельностью, включая консультации по правовым вопросам, представление интересов доверителя в гражданском и административном судопроизводстве, в налоговых и таможенных правоотношениях, в органах государственной власти и органах местного самоуправления;
- 6) автоматизацию бухгалтерского учета и внедрение информационных технологий;
- 7) оценочную деятельность;
- 8) разработку и анализ инвестиционных проектов, составление бизнес-планов;
- 9) проведение научно-исследовательских и экспериментальных работ в областях, связанных с аудиторской деятельностью, и распространение их результатов, в том числе на бумажных и электронных носителях;
- 10) обучение в областях, связанных с аудиторской деятельностью (ч. 7 ст. 1 Федерального закона «Об аудиторской деятельности»).

Аудит проводится индивидуальным аудитором или аудиторской организацией.

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

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

Аудит делится:

- на обязательный;
- инициативный.

Статья 5 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» устанавливает случаи проведения обязательного аудита, а также ряд требований к его проведению. Перечень организаций, обязанных проводить аудит, приведен в табл. 4.1.

Во всех остальных случаях аудит проводится по решению хозяйствующего субъекта.

Публичный характер аудиторской деятельности, предопределяемый государственно-властными предписаниями правил (стандартов) аудиторской деятельности, порядка ее организации, проведения и контроля, сочетаются с гарантией независимости аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Статья 8 Федерального закона «Об аудиторской деятельности»; Правила независимости аудиторов и аудиторских организаций, одобрены Советом по аудиторской деятельности ☞

**Организации, обязанные проводить аудит**

| Организации, обязанные проводить аудит   | Нормативные акты, устанавливающие обязанность проведения аудита для отдельных организаций   |
|--|---|
| Организации, обязанные проводить аудит в соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» |   |
| Открытые акционерные общества, в том числе единый хозяйствующий субъект — ОАО «Российские железные дороги»       | Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» (ст. 5);<br>ГК РФ (п. 5 ст. 103);<br>Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (п. 3 ст. 88);<br>Федеральный закон от 27.02.2003 № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» (ст. 6) |
| Кредитные организации  | Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» (ст. 5)   |
| Банковские группы и банковские холдинги  | Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (ст. 42)   |
| Банк России (внешний аудит)  | Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (гл. XV)  |
| Бюро кредитных историй   | Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» (ст. 5)   |
| Страховые организации и профессиональное объединение страховщиков  | Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» (ст. 5);<br>Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (ст. 29);<br>Федеральный закон от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (ст. 28)   |
| Общества взаимного страхования   | Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» (ст. 5)   |
| Организаторы торговли  | Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» (ст. 5)   |
| Организации, являющиеся профессиональными участниками рынка ценных бумаг   | Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» (ст. 5)   |

|   |   |
|---|---|
| Организации, обязанные проводить аудит  | Нормативные акты, устанавливающие обязанность проведения аудита для отдельных организаций   |
| Организации, ценные бумаги которых допущены к обращению на организованных торгах  | Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» (ст. 5)   |
| Клиринговые организации   | Федеральные законы:<br>— «Об аудиторской деятельности» (ст. 5);<br>— от 07.02.2011 № 7-ФЗ «О клиринге и клиринговой деятельности» (ст. 5)       |
| Негосударственные пенсионные или иные фонды   | Федеральные законы:<br>— «Об аудиторской деятельности» (ст. 5);<br>— от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (ст. 22)     |
| Акционерные инвестиционные фонды  | Федеральные законы:<br>— «Об аудиторской деятельности» (ст. 5);<br>— от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» (гл. XI)                 |
| Управляющие компании акционерных инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов или негосударственных пенсионных фондов  | Федеральные законы:<br>— «Об аудиторской деятельности» (ст. 5);<br>— «Об инвестиционных фондах» (гл. XI)  |
| Организации, объем выручки от продажи продукции (продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг) которых (за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, сельскохозяйственных кооперативов, союзов этих кооперативов) за предшествовавший отчетному год превышает 400 млн руб. или сумма активов бухгалтерского баланса по состоянию на конец предшествовавшего отчетному года превышает 60 млн руб. | Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» (ст. 5)   |
| Организации (за исключением органа государственной власти, органа местного самоуправления, государственного внебюджетного фонда, а также государственного и муниципального учреждения), которые представляют и (или) публикуют сводную (консолированную) бухгалтерскую (финансовую) отчетность  | Федеральные законы:<br>— «Об аудиторской деятельности» (ст. 5);<br>— от 27.07.2010 № 208-ФЗ «О консолидированной финансовой отчетности» (ст. 5) |

|  |  |
|--|--|
| Организации, обязанные проводить аудит   | Нормативные акты, устанавливающие обязанность проведения аудита для отдельных организаций  |
| Иные организации, обязанные проводить аудит  |  |
| Агентство по страхованию вкладов   | Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (ст. 25)   |
| Государственные корпорации, государственные компании   | Федеральные законы:<br>– от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ст. 7.1, 7.2);<br>– от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”» (ст. 35);<br>– от 17.07.2009 № 145-ФЗ «О государственной компании “Российские автомобильные дороги” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 18);<br>– от 30.10.2007 № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» (ст. 9);<br>– от 23.11.2007 № 270-ФЗ «О Государственной корпорации “Ростехнологии”» (ст. 9);<br>– от 19.07.2007 № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий» (ст. 8);<br>– от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О банке развития» (ст. 8);<br>– от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (ст. 13) |
| Государственные и муниципальные унитарные предприятия (в случаях, определенных собственником имущества унитарного предприятия) | Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (ст. 26)   |
| Жилищные накопительные кооперативы   | Федеральный закон от 30.12.2004 № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах» (ст. 54)  |
| Застройщики  | Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (ст. 20)   |

|  |   |
|--|---|
| Организации, обязанные проводить аудит   | Нормативные акты, устанавливающие обязанность проведения аудита для отдельных организаций   |
| Кредитные потребительские кооперативы (за исключением сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов и их объединений)  | Федеральный закон от 18.07.2009 № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» (ст. 28, 31)  |
| Некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента, и (если иное не предусмотрено международным договором РФ) структурное подразделение иностранной некоммерческой неправительственной организации  | Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ст. 32)   |
| Некоммерческая организация, связанная с формированием целевого капитала, использованием, распределением дохода от целевого капитала, если балансовая стоимость имущества, составляющего целевой капитал, превышает на конец отчетного года 20 млн руб.; не являющийся собственником целевого капитала получатель дохода от целевого капитала в части использования дохода от целевого капитала, если размер финансирования этого получателя дохода от целевого капитала за счет дохода от целевого капитала в течение отчетного года составляет более 5 млн руб. | Федеральный закон от 30.12.2006 № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» (ст. 6, 7)   |
| Организатор азартных игр   | Федеральный закон от 29.12.2006 № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (ст. 6) |
| Организатор лотереи и оператор лотереи   | Федеральный закон от 11.11.2003 № 138-ФЗ «О лотереях» (ст. 23)  |
| Предприятия, имущество которых передается в ипотеку  | Федеральный закон от 16.07.1998 № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (ст. 70)  |
| Российская академия художеств  | Постановление Правительства РФ от 19.05.2009 № 434 «О Российской академии художеств» (п. 74 Устава Российской академии художеств)   |
| Российская академия архитектуры и строительных наук  | Постановление Правительства РФ от 06.05.2009 № 393 «О Российской академии архитектуры и строительных наук» (п. 80 Устава Российской академии архитектуры и строительных наук)   |

|   |   |
|---|---|
| Организации, обязанные проводить аудит  | Нормативные акты, устанавливающие обязанность проведения аудита для отдельных организаций   |
| Российская академия сельскохозяйственных наук   | Постановление Правительства РФ от 28.02.2009 № 180 «О Российской академии сельскохозяйственных наук» (п. 89 Устава Российской академии сельскохозяйственных наук) |
| Российская академия медицинских наук  | Постановление Правительства РФ от 06.05.2008 № 353 «О Российской академии медицинских наук» (п. 101 Устава Российской академии медицинских наук)                  |
| Российская академия образования   | Постановление Правительства РФ от 04.02.2008 № 45 «О Российской академии образования» (п. 85 Устава Российской академии образования)                              |
| Российская академия наук  | Постановление Правительства РФ от 19.11.2007 № 785 «О Российской академии наук» (п. 91 Устава Российской академии наук)   |
| Саморегулируемые организации  | Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (ст. 12)   |
| Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства                          | Федеральный закон от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» (ст. 10)   |
| Центр исторического наследия Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий | Федеральный закон от 13.05.2008 № 68-ФЗ «О Центрах исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий» (ст. 17)    |
| Юридические лица, участвующие в накопительно-ипотечной системе                        | Федеральный закон от 20.08.2004 № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» (ст. 29)   |

Гарантией качества аудиторской деятельности является обязательная аттестация auditors и получение ими квалификационных аттестатов (ст. 11 Федерального закона «Об аудиторской деятельности»), а также проведение контроля качества работы аудиторских организаций, auditors (ст. 10 того же Закона).

Аудиторская организация, индивидуальный аудитор обязаны установить и соблюдать правила внутреннего контроля качества работы. Принципы осуществления внутреннего контроля качества работы аудиторских организаций, индивидуальных auditors и требования к организации ука-

занного контроля устанавливаются федеральными стандартами аудиторской деятельности.

Аудиторская организация, аудитор *обязаны*:

- 1) проходить внешний контроль качества работы, в том числе предоставлять всю необходимую для проверки документацию и информацию;
- 2) участвовать в осуществлении саморегулируемой организацией аудиторов, членами которой они являются, внешнего контроля качества работы других членов этой организации.

Кроме того, внешний контроль качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, указанных в ч. 3 ст. 5 рассматриваемого Федерального закона, осуществляют саморегулируемые организации аудиторов в отношении своих членов, а также уполномоченный федеральный орган по контролю и надзору.

Аудиторская проверка завершается составлением **аудиторского заключения**, представляющего собой 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 (ч. 1 ст. 6 Федерального закона «Об аудиторской деятельности»).

Подписание аудитором аудиторского заключения, признанного в установленном порядке заведомо ложным<sup>1</sup>, влечет аннулирование квалификационного аттестата аудитора, а в случае если такое действие подпадает под признаки состава преступления, предусмотренного ст. 202 УК РФ, — привлечение к уголовной ответственности.

## Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте понятие финансового контроля.
2. Перечислите основные принципы, которые лежат в основе финансового контроля.
3. Проведите классификацию видов финансового контроля.
4. Дайте характеристику Счетной палаты РФ. Какова ее компетенция в области финансового контроля?
5. Каково соотношение понятий «формы» и «методы» финансового контроля?
6. Назовите основные характеристики проверки как метода финансового контроля.
7. Дайте понятие финансового мониторинга.
8. Какие операции с денежными средствами или иным имуществом подлежат обязательному контролю?
9. Дайте понятие аудита и аудиторской деятельности. Назовите организации, обязанные проводить аудит.
10. Определите значение аудиторского заключения.

---

<sup>1</sup> Заведомо ложное аудиторское заключение определяется законом как аудиторское заключение, составленное без проведения аудита или составленное по результатам аудита, но явно противоречащее содержанию документов, представленных аудиторской организацией, индивидуальному аудитору и рассмотренных в ходе аудита. Заведомо ложным аудиторское заключение признается по решению суда.



## Глава 5

# ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ. ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

---

В результате изучения данной главы студент должен:

**знать**

- основные признаки финансового принуждения, финансового правонарушения, признаки финансовых санкций;
- сущность и содержание финансово-правовой ответственности, общие положения, особенности ответственности за нарушения бюджетного, налогового и валютного законодательства;

**уметь**

- проводить четкую грань между правомерным и отклоняющимся противоправным поведением в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований;
- юридически грамотно выстраивать линию поведения участников правоотношений, возникающих в сфере реализации финансово-правовой ответственности;

**владеть**

- навыками применения полученных знаний в процессе реализации норм действующего права, регулирующего сферу ответственности за нарушения финансового законодательства.
- 

### 5.1. Общие положения о финансово-правовой ответственности

Юридическая ответственность — важнейший институт любой правовой системы, один из главных признаков права, необходимый элемент механизма его действия. Юридическая ответственность является одной из правовых форм государственного принуждения. Государственное принуждение по своему содержанию является государственным явлением в связи с его непосредственной взаимосвязью с государственной властью и имеет правовую форму, что находит свое проявление в момент правоприменительной деятельности. Кроме того, государственное принуждение представляет собой систему, функционирующую в правовом пространстве. В структуру данной системы входят классификационные группы, первичным элементом которых является **мера государственного принуждения**. Понятие меры применительно к государственному принуждению используется не как количественная характеристика, а отражает качественное содержание, так как с точки зрения соблюдения правовых предписаний субъектами права существуют два вида последствий: правомерное поведение и правонарушение либо иные правовые аномалии. Под **видом государ-**

**ственного принуждения** принято понимать отраслевое деление принудительных мер, которое впервые было введено в теории административного права.

Любая отрасль права включает в себе возможность применения принудительных мер и в своем регулирующем воздействии на общественные отношения не может обойтись без государственного принуждения. Финансовое право не является исключением, что обусловлено развитием отечественного законодательства, изменением общественных отношений, развитием рыночной экономики, порождающих возникновение новых видов юридической ответственности. Как и право в целом, финансовое право воздействует на общественные отношения путем установления прав и обязанностей между их участниками, обеспечивая реализацию прав и обязанностей возможным государственным принуждением.

Особенности принуждения в финансовом праве выражаются через его предмет, цели, принципы, функции и метод, что позволяет также раскрыть роль принуждения в финансовом праве, назначение и правовую природу применяемых в этой отрасли принудительных мер.

Под **финансово-правовым принуждением** следует понимать воздействие уполномоченными на то органами государства, должностными лицами на поведение субъектов финансовых правоотношений путем применения к ним в установленном процессуальном порядке принудительных мер, указанных в санкциях (диспозициях) финансово-правовых норм и связанных с наступлением для них отрицательных последствий имущественного, организационного характера в целях борьбы с правонарушениями и иными нежелательными последствиями, а также охраны и дальнейшего развития общественных отношений в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Причины, обуславливающие необходимость применения государственного принуждения в сфере финансовой деятельности государства, различны. Например, в сфере бюджетных отношений можно выделить следующие:

- исключительно важная роль бюджета в жизни государства и муниципальных образований;
- бюджетная деятельность представляет собой разновидность государственной, которой присущ властный характер;
- преобладание императивного метода регулирования бюджетных отношений;
- наличие правонарушений в бюджетной сфере.

В сфере налоговых отношений имеют место такие факторы, как:

- бюджетообразующее значение налоговых доходов;
- закрепление обязанности по уплате налогов в законодательных актах;
- конституциональный характер обязанностей по уплате налогов;
- наличие массового уклонения от уплаты налогов, влекущее причинение значительного ущерба финансовым интересам государства.

Основное назначение финансово-правового принуждения заключается в борьбе с правонарушениями и иными нежелательными последстви-

ями, а также в охране и дальнейшем развитии общественных отношений в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Вся финансовая система, являясь неотъемлемым признаком государства, основой его суверенитета, не может функционировать без института государственного принуждения и без наличия самостоятельного института ответственности.

Важно указать, что система государственного принуждения в сфере финансовой деятельности государства, наряду с мерами финансовой, административной и уголовной ответственности включает также иные правовые средства — меры процессуального принуждения, предусмотренные финансовым (бюджетным, налоговым, валютным), административным и уголовно-процессуальным законодательством. Меры процессуального принуждения в сфере публичных финансов применяются уполномоченными органами государственной власти в строгом соответствии с предусмотренным законом процессуальным порядком в отношении обязанных лиц с целью создания условий для выполнения возложенных на них задач, а также обеспечения надлежащего уровня исполнительности и поддержания финансовой дисциплины. В отличие от иных процессуальных мер, применяемых в сфере публичных финансов, их применение сопровождается дополнительными обременениями организационного и имущественного характера.

**Финансово-процессуальное принуждение** — регламентированная процессуальными нормами финансового права деятельность государственных, специально уполномоченных органов по образованию, распределению, использованию денежных фондов государства и муниципальных образований, а также по осуществлению контроля в целях установления законности и эффективности финансовых операций. Указанная деятельность носит правовой характер и обладает признаками государственного принуждения. Целью применения мер финансово-процессуального принуждения является предупреждение противоправного и стимулирование должного поведения обязанных лиц. Юридическим основанием применения мер финансово-процессуального принуждения, как правило, является факт совершения финансового правонарушения. Однако некоторые меры могут применяться и при наличии иных обстоятельств, свидетельствующих о возможном нарушении финансовой дисциплины. Важно помнить, что основаниями финансово-правовой ответственности всегда являются финансовые правонарушения.

В советский период проблема правонарушений в финансовой сфере и ответственности за них рассматривалась в свете ведущих отраслей права. Причиной этого, как справедливо полагает О. Н. Горбунова, можно считать то, что на протяжении многих лет финансовому праву не уделялось надлежащего внимания юридической наукой: «в прошлом это было вызвано общим взглядом марксистско-ленинской теории и политической экономии социализма на деньги, товарно-денежные отношения, цены, себестоимость, рынок в целом как на отмирающие категории. Это имело своим следствием снижение внимания к вопросам бюджета, налогов, банковского кредита.

И как результат — недооценка значения и роли финансового права в регулировании жизнедеятельности общества»<sup>1</sup>.

В настоящее время существование специального вида ответственности в сфере публичных финансов — финансовой ответственности, не вызывает сомнений, поскольку с развитием финансового, в частности налогового, бюджетного законодательства в науке четко выделяется финансово-правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности. **Финансово-правовую ответственность** можно определить как форму государственного принуждения в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований, заключающуюся в применении компетентными органами государственной власти к правонарушителю финансово-правовых норм обременений имущественного характера.

К основным признакам финансово-правовой ответственности принято относить следующие:

а) финансово-правовая ответственность — средство охраны правопорядка в сфере образования, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований;

б) финансово-правовая ответственность устанавливается нормами финансового права;

в) основанием финансово-правовой ответственности всегда является финансовое правонарушение;

г) финансово-правовая ответственность связана с применением финансово-правовых санкций;

д) финансово-правовая ответственность применяется специально уполномоченными субъектами;

е) финансово-правовая ответственность реализуется в специфической процессуальной форме и др.

Цели финансово-правовой ответственности в законодательстве прямо не указаны, хотя выводятся из целей и задач внутриотраслевых нормативных правовых актов. В частности, в преамбуле БК РФ определено, что этот Кодекс служит целям финансового регулирования, устанавливает общие принципы бюджетного законодательства РФ, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ; в преамбуле Закона о валютном регулировании указано, что целью данного Закона является обеспечение реализации единой государственной валютной политики, а также устойчивости валюты РФ и стабильности внутреннего валютного рынка РФ. Нормативным порядком определены основные начала законодательства о налогах и сборах (ст. 3 НК РФ), посредством решения которых достигаются цели налоговой ответственности.

Важно указать, что в теории финансового права устоялось положение о том, что финансово-правовая ответственность, являясь разновидностью юридической ответственности, выполняет регулятивную, охранительную, превентивную, карательную, восстановительную, воспитательную, стимулирующую функции. При этом принципы финансово-правовой ответ-

---

<sup>1</sup> Горбунова О. Н. Финансовое право в системе российского права (актуальные проблемы) // Государство и право. 1995. № 2. С. 14.

ственности как руководящие, базовые идеи определяют природу юридической ответственности, ее суть, содержание и назначение, механизм действия. Принципы юридической ответственности наряду с ее функциями выражают природу и назначение юридической ответственности. Вопрос о принципах финансово-правовой ответственности дискуссионный, перечень принципов окончательно не сформирован в юридической литературе. В классификационном ряду принципов финансово-правовой ответственности следует выделить *конституционные принципы* финансовой ответственности (соразмерность ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым интересам и идеям; наличие вины; равенство всех перед законом и судом; презумпция невиновности, определенность правовой нормы, устанавливающей ответственность) и *общие принципы* финансово-правовой ответственности (принципы индивидуализации, законности, гуманизма, неотвратимости).

Финансовая ответственность взаимосвязана со всеми видами юридической ответственности (уголовной, административной и др.), что обусловлено системностью юридической ответственности.

Таким образом, выделение финансовой ответственности как самостоятельного вида ответственности обусловлено особенностью правовой природы соответствующего правонарушения, отличной от природы административного, уголовного или гражданско-правового нарушения. Это означает, что финансовому правонарушению присущи признаки, которые в совокупности позволяют утверждать, что совершение такого правонарушения повлечет не административную, не уголовную и не гражданско-правовую, а именно финансовую ответственность как разновидность юридической ответственности.

## 5.2. Понятие финансового правонарушения и его признаки

Финансовое правонарушение является основанием финансово-правовой ответственности, т.е. юридическим фактом, на основании которого возникает правоотношение юридической ответственности.

**Финансовое правонарушение** — противоправное, виновное, наказуемое действие или бездействие субъекта финансового права, за которое финансовым законодательством установлена финансово-правовая ответственность.

Первый признак — *противоправность*. Противоправное деяние может быть выражено как в форме действия (активного поведения), так и в форме бездействия (пассивного поведения). Названный признак, с одной стороны, означает, что юридическое или физическое лицо совершает действия, которые нарушают нормы финансового права, с другой — юридическое или физическое лицо не совершает действий, предписанных нормами финансового права. Финансовым правонарушением может быть только *виновное деяние* — второй важный признак финансового правонарушения, обязательное условие наступления финансовой ответственности. Третьим признаком финансового правонарушения является *наказуемость*. Назван-

ный признак означает, что конкретное деяние может быть признано финансовым правонарушением только в том случае, если за его совершение финансовым (бюджетным, налоговым) законодательством предусмотрена финансовая ответственность, выражающаяся в применении к правонарушителю уполномоченными государственными органами предусмотренного правовой нормой наказания. Следует отметить, что, в сущности, финансовое правонарушение — деяние опасное для общества. В связи с этим можно выделить еще один признак финансового правонарушения — *общественная опасность*.

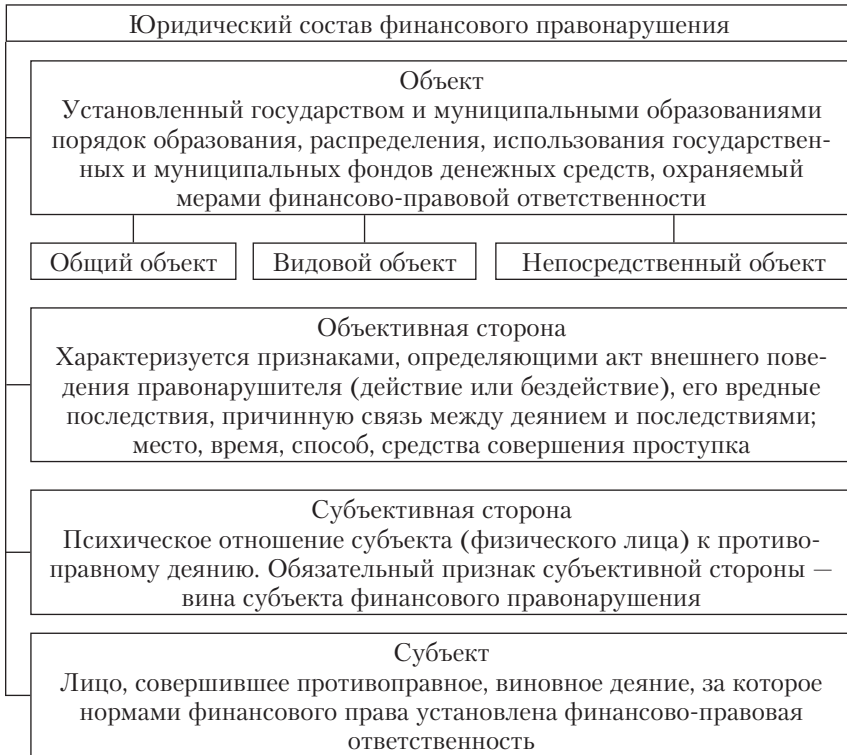
Финансовое правонарушение — родовое понятие, в рамках которого в зависимости от разновидности объектов посягательства можно выделить следующие виды: *бюджетные* правонарушения, *налоговые* правонарушения, *валютные* правонарушения и т.д. Финансовые правонарушения подразделяются на *финансовые преступления* и *финансовые проступки*. Финансовые преступления отличаются максимальной степенью общественной опасности. Они посягают на наиболее значимые, существенные интересы общества, охраняемые от посягательств уголовным законодательством. Финансовые проступки отличаются меньшей степенью общественной опасности.

Традиционно под *юридическим составом правонарушения* понимается обязательная совокупность элементов, установленных правом и характеризующих деяние как правонарушение. Наличие всех элементов состава строго обязательно для квалификации конкретного деяния в качестве финансового правонарушения. Следует отметить, что понимание состава правонарушения важно для обеспечения законности при применении финансово-правовой ответственности и отграничения финансовых правонарушений от иных видов противоправных деяний (проступков и преступлений). **Состав финансового правонарушения** — установленные нормами финансового права элементы, совокупность которых позволяет считать противоправное деяние финансовым правонарушением (рис. 5.1).

**Субъектами финансового правонарушения** являются коллективные и индивидуальные субъекты финансового права. При определении *коллективных субъектов* финансового правонарушения необходимо исходить из того, что собственно государство (субъекты Федерации и муниципалитеты) не является субъектом финансового правонарушения, несмотря на то что от имени государства в осуществлении финансовой деятельности выступают компетентные органы. Коллективные субъекты финансового права — в основном организации, хозяйствующие субъекты, бюджетные, казенные учреждения. Но следует уточнить, что в бюджетных правоотношениях, например по бюджетному финансированию, органы государственной власти, выступающие в статусе получателей бюджетных средств, в случае нарушения бюджетного законодательства являются субъектами финансового (бюджетного) правонарушения.

К *индивидуальным субъектам* относятся физические лица, выступающие в качестве налогоплательщиков, налоговых агентов. Важно отметить, что субъектами финансового правонарушения являются физические лица, выступающие в разных качествах в связи с возложением на них обязанно-

стей, установленных финансовым законодательством. В отличие от физических лиц — субъектов административного правонарушения физические лица как субъекты финансового правонарушения никогда не выступают в качестве должностных лиц, т.е. лиц, в круг служебных обязанностей которых входит обеспечение установленных правил в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований<sup>1</sup>.



**Рис. 5.1. Юридический состав финансового правонарушения**

Физические лица могут быть привлечены к ответственности за нарушения финансового законодательства с 16-летнего возраста. Кроме возраста, на возможность отнесения физического лица к субъектам финансовой ответственности влияют еще два обстоятельства. Во-первых, привлекаемое лицо должно быть вменяемым, т.е. понимать значение своих действий и руководить ими. Во-вторых, на момент совершения финансового правонарушения физическое лицо должно обладать гражданской дееспособностью, необходимой для исполнения денежных обязательств. Последнее обстоятельство имеет важное значение при привлечении к налоговой ответственности, поскольку виновное лицо должно иметь реальную возможность уплачивать налоги за счет собственных денежных средств.

<sup>1</sup> См.: Карасева М. В. Финансовое право: Общая часть : учебник. М., 2000. С. 188.

**Объект финансового правонарушения.** В теории права принято считать, что объектом правонарушения может быть тот предмет, явление, на который направлены противоправные действия, т.е. общественные отношения. Объект финансового правонарушения — это те отношения в сфере публичных финансов, на которые направлено противоправное и общественно вредное поведение субъекта правонарушения.

*Общий объект финансового правонарушения* — установленный государством и муниципальными образованиями порядок образования, распределения, использования государственных и муниципальных фондов денежных средств, охраняемый мерами финансово-правовой ответственности.

В рамках общего объекта финансового правонарушения может быть выделен *видовой объект* правонарушения. В качестве такового выступает относительно обособленная группа правил в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований, за нарушение которых предусмотрена относительно специфическая система мер финансово-правовой ответственности.

*Непосредственным объектом* финансового правонарушения являются те конкретные отношения, правила, которые охраняются нормами финансового права и обеспечиваются финансовой ответственностью.

**Субъективная сторона финансового правонарушения.** Субъективную сторону правонарушения образует психическое отношение правонарушителя к совершенному им противоправному деянию. Для признания противоправного деяния правонарушением необходимо наличие вины, т.е. осознание субъектом общественной опасности своего деяния. Вина характеризует также психическое отношение субъекта к ожидаемым результатам и последствиям противоправного деяния и выражается в двух формах — умысле или неосторожности. Иными словами, *субъективная сторона финансового правонарушения* представляет совокупность признаков, отражающих внутреннюю сторону противоправного деяния (действия или бездействия) и характеризующих внутренние психические процессы, происходящие в сознании правонарушителя относительно содеянного и его последствий.

**Объективная сторона финансового правонарушения.** Важнейшим элементом юридического состава финансового правонарушения является объективная сторона — конкретные действия либо бездействие, причинившие вред общественным отношениям в сфере финансовой деятельности государства (муниципального образования). Вредоносное воздействие на объект правоотношения оказывают действия правонарушителя, которые и составляют четвертый элемент правонарушения. Объективная сторона правонарушений может состоять только из противоправных деяний. Объективная сторона финансового правонарушения состоит из действий или бездействия, запрещенных финансово-правовой нормой. Она также включает в себя способ, время, место совершения финансового правонарушения. Например, НК РФ особое внимание уделяет такому факультативному признаку, как время, поскольку главное значение соблюдения сроков в налоговом праве заключается в бесперебойном и своевременном поступлении налогов в казну государства.



Определение всех элементов состава финансового правонарушения способствует выполнению задач производства по делу о финансовом правонарушении. Понимание юридического состава финансового правонарушения позволяет правильно квалифицировать финансовые правонарушения правоприменительными органами и определять вид финансово-правовой санкции.

### 5.3. Финансово-правовые санкции

Санкция как обязательный элемент любой правовой нормы представляет собой прежде всего указание на меры государственного принуждения, применяемые к нарушителям данной нормы. «...Основная цель санкций — предупреждение правонарушений, а если правонарушение совершено, то применение и реализация санкции направлены на осуществление задач общей и частной превенции, исправление и перевоспитание правонарушителя, восстановление во всех возможных случаях нарушенного правопорядка»<sup>1</sup>. Таким образом, ответственность за финансовые правонарушения находит свое выражение в соответствующей части нормы права — санкции, обязательном элементе любой нормы права. Правовые веления не могут быть без санкции, так как подобное веление — ничто без силы, способной обеспечить его исполнение. Без санкции нормы права растворились бы среди других видов социальных норм, так как потеряли бы свое специфическое государственно-принудительное значение<sup>2</sup>. При этом не следует отождествлять санкцию и юридическую ответственность. Санкция, являясь элементом нормы права, существует независимо от ее применения, тогда как юридическая ответственность наступает лишь при совершении неправомерного деяния, при нарушении той нормы права, в которой содержится санкция.

**Санкция финансово-правовой нормы** — это структурный элемент, который указывает на неблагоприятные последствия, которые должны наступить для нарушителя нормы финансового права.

Понятие «финансовые санкции» в советской научной литературе появилось в 1940 г. в учебнике М. А. Гурвича, который подразумевал под ними наложение ареста на бюджетный счет или временное ограничение его пользованием. Применялись эти санкции в тот период к нижестоящим органам власти, которые «своевременно не выполняют плана мобилизации государственных средств, задерживают их перечисление на текущий счет союзного бюджета или допускают нарушения и злоупотребления в расходовании государственных средств»<sup>3</sup>. В учебнике «Финансовое право» 1996 г. под редакцией О. Н. Горбуновой отмечалось, что «санкции финансово-правовых норм, как правило, указывают на меры финансового воздействия за нару-

---

<sup>1</sup> *Лейст О. Э.* Санкции и ответственность по советскому праву: теоретические проблемы. М., 1981. С. 7.

<sup>2</sup> См.: *Серезина В. В.* Государственное принуждение по советскому праву. Воронеж, 1991. С. 28.

<sup>3</sup> *Финансовое право* : учебник / под ред. М. А. Гурвича. М., 1940. С. 49.

шение предписаний государства в области финансов. Это пени и штрафы, закрытие бюджетных кредитов, принудительное взыскание невнесенных в срок платежей, применение кредитных санкций банка»<sup>1</sup>.

На законодательном уровне термин «финансовые санкции» впервые был упомянут в п. 8 ст. 7 Закона РСФСР от 21.03.1991 № 943-1 «О Государственной налоговой службе РСФСР», а понятие «финансовая ответственность» — в Указе Президента РФ от 23.05.1994 № 1006 «Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей» (в настоящее время утратившем силу).

**Финансовые санкции** — меры государственного принуждения, предусмотренные финансово-правовыми нормами. Иными словами, финансово-правовая санкция представляет собой форму реагирования государства на нарушение финансового законодательства, в связи с этим она обладает рядом характерных черт, обусловленных спецификой механизма финансово-правового регулирования.

Основные признаки финансово-правовых санкций:

- являются частью нормы финансового права;
- могут устанавливаться только на федеральном уровне;
- в основном так или иначе предусматривают неблагоприятные последствия имущественного характера для нарушителя финансово-правой нормы;
- фактическим основанием их применения выступает совершение финансовых правонарушений.

Финансовыми законодатель называет три санкции — взыскание недоимок, пеню и штраф. Их особенности заключаются в том, что они, во-первых, применяются в связи с нарушениями финансового законодательства, во-вторых, являются имущественными, в-третьих, взыскание производится всегда в денежной форме, в-четвертых, суммы финансовых санкций направляются в бюджет и, в-пятых, как правило, применяются компетентными органами.

Распространенной является классификация финансово-правовых санкций в зависимости от их функционального предназначения на карательные и восстановительные.

**Правовосстановительные санкции** направлены на устранение вреда, причиненного государству или муниципальному образованию финансовым правонарушением. К указанным санкциям принято относить **пеню**, которая как правовосстановительная санкция имеет свои особенности.

Согласно ст. 75 НК РФ пеня определяется как денежная сумма, которую налогоплательщик, плательщик сборов или налоговый агент должны выплатить в случае уплаты причитающихся сумм налогов или сборов в более поздние по сравнению с установленными законодательством о налогах и сборах сроки.

Функция пени как финансово-правовой санкции заключается в том, чтобы компенсировать государству и муниципальному образованию тот

---

<sup>1</sup> Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М., 1996. С. 40.

вред, а именно убытки, которые они несут в связи с несвоевременной уплатой соответствующими субъектами в бюджет налога, сбора, несвоевременным возвратом бюджетных средств и т.д. Таким образом, пеня — это дополнительное обременение для правонарушителя.

Санкционная природа пени более отчетливо следует из ст. 57 НК РФ («Сроки уплаты налогов и сборов»), где сказано, что при уплате налога и сбора с нарушением срока уплаты налогоплательщик (плательщик сбора) уплачивает пени в порядке и на условиях, предусмотренных Кодексом. Следовательно, пеня связана с неблагоприятными последствиями для своего адресата и установлена на случай нарушения диспозиции — обязанности уплаты налогов.

Статья 11 НК РФ определяет **недоимку** как сумму налога или сбора, не уплаченную в установленный законодательством о налогах и сборах срок. Недоимка представляет собой сумму задолженности по тому или иному виду налога либо сбора, не поступившей в бюджет соответствующего уровня либо в государственный внебюджетный фонд. Недоимка также является результатом противоправных действий налогоплательщика, а принудительное изъятие сумм налогов и сборов — санкцией (правовосстановительной). Тем не менее недоимку можно отнести к санкциям условно, поскольку это прежде всего сумма налога, не уплаченная в установленный срок.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года “О федеральных органах налоговой полиции”» указано, что «неуплата налога в срок должна быть компенсирована погашением задолженности по налоговому обязательству, полным возмещением ущерба, понесенного государством в результате несвоевременного внесения налога. Поэтому к сумме собственно не внесенного в срок налога (недоимки) законодатель вправе добавить дополнительный платеж — пению как компенсацию потерь государственной казны в результате недополучения налоговых сумм в срок в случае задержки уплаты налога. Бесспорный порядок взыскания этих платежей с налогоплательщика — юридического лица вытекает из обязательного и принудительного характера налога в силу закона». Таким образом, Конституционный Суд РФ установил различие в правовой природе штрафа и пени, обосновав невозможность бесспорного взыскания первого и допустимость бесспорного взыскания второго. Следует указать, что недоимки и пени взыскиваются до полного возмещения причиненного государству ущерба.

**Карательные (штрафные) финансово-правовые санкции** устанавливаются за финансовые правонарушения с основной целью — наказания правонарушителя. **Штрафы** за нарушения финансового законодательства, являясь единственной карательной финансово-правовой санкцией, взыскиваются по принципу сложения, только в судебном порядке и в законодательно установленной последовательности.

Штраф как финансово-правая санкция отличается от административного штрафа по трем основным позициям:

- 1) финансовый штраф не может быть заменен иным взысканием;
- 2) уполномоченный орган не может по своему усмотрению освобождать от наложения штрафа;
- 3) финансовым законодательством предусмотрен особый процессуальный порядок наложения штрафа.

Финансово-правовые санкции включены в общеправовую систему мер государственного принуждения, поэтому им свойственны все признаки юридических санкций. Все финансовые санкции имеют общую юридическую природу и характерную особенность, заключающуюся в смене права собственности посредством принудительного изъятия денежных средств у физического лица или организации в пользу государства. Процессуальный порядок применения финансово-правовых санкций зависит от их вида.

Отдельные виды финансово-правовой ответственности наглядно иллюстрируют видовые особенности, цели и задачи ответственности в сфере публичных финансов, а также особенности, присущие каждому виду финансового правонарушения и санкциям, применяемым внутриотраслевыми нормативными правовыми актами.

#### **5.4. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства**

Одним из видов финансово-правовой ответственности является ответственность за нарушения бюджетного законодательства. Ей присущи все признаки юридической ответственности.

Во-первых, она является разновидностью мер государственного принуждения, т.е. внешнего воздействия государства на поведение участников правоотношений, не зависящего от их воли. Ответственность за нарушения бюджетного законодательства — это реакция государства на противоправное поведение субъектов бюджетного процесса.

Во-вторых, ответственность за нарушения бюджетного законодательства заключается в определенных лишениях имущественного или организационного характера, которые претерпевает нарушитель. С точки зрения государства, ответственность представляет собой применение к нарушителю установленных в законодательстве санкций, мер ответственности.

В-третьих, ответственность за нарушения бюджетного законодательства реализуется в строго определенном порядке, в процессуальной форме. Процессуальная форма позволяет не только упорядочить процесс применения мер ответственности к нарушителям, но и полностью и объективно установить обстоятельства совершения того или иного правонарушения. Кроме того, в процессе привлечения к ответственности выясняются обстоятельства, которые могут иметь значение для выбора мер юридической ответственности и их размера.

В-четвертых, ответственность за нарушение бюджетного законодательства применяется только при наличии оснований. В качестве *фактического основания* ответственности выступает совершение лицом правонарушения. Такими основаниями могут быть:

- а) бюджетное правонарушение;

б) нарушение бюджетного законодательства, содержащее признаки административного правонарушения;

в) нарушение бюджетного законодательства, содержащее признаки преступления.

Ответственность за нарушение бюджетного законодательства является обязанностью лица, совершившего такое правонарушение, претерпевать лишения государственно-властного характера, выражающиеся в применении к нему санкций, установленных законодательством.

*Юридическим основанием* для привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства выступает наличие в деянии всех признаков состава правонарушения. Под составом бюджетного правонарушения понимается совокупность внешних (объективных) и внутренних (субъективных) признаков правонарушения, необходимых и достаточных для признания деяния тем или иным правонарушением и применения мер юридической ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Еще одним основанием ответственности за нарушение бюджетного законодательства является правоприменительный акт уполномоченного государственного органа или должностного лица, который и возлагает на нарушителя определенные санкции (*процессуальное основание*). Без такого акта (решения, предписания, приговора и т.д.) ответственность наступить не может.

В-пятых, меры ответственности к нарушителям бюджетного законодательства применяются специально уполномоченными государственными органами и должностными лицами.

В соответствии со ст. 306.1 БК РФ **бюджетным нарушением** признается 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 принуждения.

Из данного определения следует, что бюджетное правонарушение: 1) деяние (действие или бездействие); 2) всегда виновное деяние; 3) деяние общественно опасное, т.е. причиняющее или могущее причинить вред обществу; 4) деяние, противоречащее нормам права; 5) деяние, за совершение которого предусматривается правовая ответственность. При этом необходимо учитывать, что «бюджетное правонарушение» и «нарушение бюджетного законодательства» соотносятся как «общее» и «частное». Любое бюджетное правонарушение нарушает бюджетное законодательство, но не всякое нарушение бюджетного законодательства является бюджетным правонарушением. Между этими двумя правовыми понятиями нельзя ставить знака равенства.

**Объектом бюджетного правонарушения** являются бюджетные правоотношения, т.е. «урегулированные нормами бюджетного права обществен-

ные отношения, возникающие в связи с формированием, распределением и использованием средств государственных и местных бюджетов»<sup>1</sup>.

**Объектами нарушения бюджетного законодательства** являются:

- бюджетная система РФ;
- перераспределение бюджетных средств между бюджетами разного уровня;
- бюджетный процесс в Российской Федерации.

**Структура бюджетного правонарушения** следующая. **Субъекты** нарушений бюджетного законодательства — это прежде всего непосредственные участники бюджетных правоотношений, к которым принято относить территориальные субъекты бюджетного права, а также органы государственной власти и органы местного самоуправления, ответственные за исполнение соответствующих бюджетов, и лиц, которые их возглавляют.

БК РФ конкретизирует круг субъектов бюджетного нарушения. Так, в ст. 306.1 указаны: финансовый орган, главный распорядитель бюджетных средств, распорядитель бюджетных средств, получатель бюджетных средств, главный администратор доходов бюджета, главный администратор источников финансирования дефицита бюджета. Должностные лица указанных участников бюджетного процесса являются субъектами бюджетного правонарушения и не освобождаются от ответственности, предусмотренной законодательством РФ.

**Объективная сторона** нарушения бюджетного законодательства заключается в совершении противоправных действий (бездействия).

**Субъективная сторона** нарушения бюджетного законодательства характеризует психическое отношение субъекта к противоправным действиям или бездействию и их последствиям. Анализ норм бюджетного законодательства и исследований указанных вопросов позволяет отметить, что бюджетное право не считает субъективное состояние правонарушителя обязательным основанием ответственности, т.е. состав бюджетного правонарушения обладает своеобразной *трехэлементной структурой*: объект, объективная сторона, субъект. Несмотря на то что бюджетное законодательство не содержит указаний на виновность правонарушителя, его вина предполагается. Так, нецелевое использование бюджетных средств, равно как и несвоевременный их возврат и т.д., могут иметь место только в форме умысла или неосторожности.

За совершение нарушений бюджетного законодательства, в зависимости от их характера и степени общественной вредности, могут быть применены меры уголовной, административной или финансовой ответственности.

**Меры уголовной ответственности** — если действия (бездействие) виновного лица содержат признаки состава преступления. Так, ст. 285.1 УК РФ указывает на такое правонарушение, как нецелевое расходование бюджетных средств. Расходование бюджетных средств должностным лицом получателя бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденными бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов

---

<sup>1</sup> Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 2003. С. 169.

либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, совершенное в крупном размере, наказывается штрафом в размере от 100 тыс. до 300 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо принудительными работами на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Статья 285.2 УК РФ предусматривает наказание за расходование средств государственных внебюджетных фондов должностным лицом на цели, не соответствующие условиям, определенным законодательством РФ, регулирующим их деятельность, и бюджетам указанных фондов, совершенное в крупном размере. Крупным размером в указанных статьях признается сумма бюджетных средств, превышающая 1,5 млн руб., а особо крупным размером — 7,5 млн руб.

Уголовная ответственность за нарушения бюджетного законодательства применяется в уголовно-процессуальной форме. Назначению наказания предшествует предварительное расследование, которое может проводиться в форме предварительного следствия или дознания. Как правило, в делах о «бюджетных преступлениях» проведение предварительного следствия обязательно. Оно осуществляется следователями Следственного комитета РФ. Привлечение к уголовной ответственности осуществляется судами общей юрисдикции. При этом правоприменительным актом, служащим основанием для применения уголовной ответственности, является обвинительный приговор (ст. 302 УПК РФ).

**Меры административной ответственности** применяются, если действия (бездействие) виновного лица содержат признаки административного правонарушения. Например, за нецелевое использование бюджетных средств предусматривается ответственность в ст. 15.14 КоАП РФ. Нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в направлении средств бюджета бюджетной системы РФ и оплате денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств, или в направлении средств, полученных из бюджета бюджетной системы РФ, на цели, не соответствующие целям, определенным договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 20 тыс. до 50 тыс. руб. или дисквалификацию на срок от одного года до трех лет; на юридических лиц — от 5 до 25% суммы средств, полученных из бюджета бюджетной системы РФ, использованных не по целевому назначению.

В КоАП РФ закреплены следующие 17 составов нарушений бюджетного законодательства: нецелевое использование бюджетных средств (ст. 15.14); невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита (ст. 15.15); перечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом (ст. 15.15.1); нарушение условий предоставления бюджетного кредита (ст. 15.15.2); нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов (ст. 15.15.3); нарушение условий предоставления бюджетных инвестиций (ст. 15.15.4); нарушение условий предоставления субсидий (ст. 15.15.5); нарушение порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет (ст. 15.15.7); нарушение запрета на предоставление бюджетных кредитов и (или) субсидий (ст. 15.15.8); несоответствие бюджетной росписи сводной бюджетной росписи (ст. 15.15.9); нарушение порядка принятия бюджетных обязательств (ст. 15.15.10); нарушение сроков доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств (ст. 15.15.11); нарушение запрета на размещение бюджетных средств (ст. 15.15.12); нарушение сроков обслуживания и погашения государственного (муниципального) долга (ст. 15.15.13); нарушение срока направления информации о результатах рассмотрения дела в суде (ст. 15.15.14); нарушение порядка формирования государственного (муниципального) задания (ст. 15.15.15); нарушение исполнения платежных документов и представления органа Федерального казначейства (ст. 15.15.16).

Привлечение лиц, виновных в совершении нарушений бюджетного законодательства, содержащих признаки административных правонарушений, к административной ответственности осуществляется в порядке, установленном КоАП РФ. Производство по делам об административных правонарушениях подробно регламентируется нормами разд. IV КоАП РФ.

Привлечение к административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства осуществляется должностными лицами Росфиннадзора (ст. 23.7 КоАП РФ). Рассматривать дела об административных правонарушениях вправе:

1) руководитель федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере, его заместители;

2) руководители структурных подразделений федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере, их заместители;

3) руководители территориальных органов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере, их заместители.

Органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, также вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.1, 15.14—15.15.16 в пределах своих бюджетных полномочий. Рассматривать дела об административных правонарушениях вправе руководители органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, и их заместители. Следует отметить, что невыполнение в установленный срок за-



конного предписания органа государственного финансового контроля влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 20 тыс. до 50 тыс. руб. или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет.

Правоприменительным актом, на основании которого реализуется ответственность за нарушения бюджетного законодательства, выступает постановление о назначении административного наказания (ст. 29.9 КоАП РФ).

**Меры ответственности, предусмотренные БК РФ**, применяются, если действия (бездействие) виновного лица содержат признаки бюджетного правонарушения.

В действующем бюджетном законодательстве определены следующие меры принуждения за нарушения бюджетного законодательства:

- беспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы РФ другому бюджету бюджетной системы РФ;
- беспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы РФ другому бюджету бюджетной системы РФ;
- беспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета. Пена как мера принуждения в бюджетном праве обычно применяется как дополнительная к основной мере наказания за невозврат или несвоевременный возврат бюджетного кредита; неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом;
- приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций);
- передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Составы бюджетных правонарушений перечислены в ст. 306.4—306.8 БК РФ. В их числе: нецелевое использование бюджетных средств; невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита; неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом; нарушение условий предоставления бюджетного кредита; нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов.

Привлечение к ответственности за совершение бюджетных правонарушений осуществляется в особой процессуальной форме. При этом следует отметить, что БК РФ разграничивает полномочия федеральных органов исполнительной власти и полномочия органов, исполняющих бюджеты субъектов РФ, в области применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства. Финансовая ответственность за бюджетные правонарушения применяется в порядке, который определен бюджетным законодательством.

БК РФ в ст. 306.3 указывает на полномочия финансовых органов и Федерального казначейства по применению бюджетных мер принуждения. Относительно определения конкретных полномочий финансовых органов законодатель ограничился лишь положением, предусматривающим порядок принятия решения о применении бюджетных мер принуждения на основании

уведомлений о применении мер принуждения. В соответствии с указанной статьей Федеральное казначейство (финансовые органы субъектов РФ или муниципальных образований) применяет бюджетные меры принуждения, предусмотренные ст. 306.4–306.8. БК РФ (за исключением передачи полномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств), в соответствии с решениями финансового органа об их применении.

Под *уведомлением* о применении бюджетных мер принуждения понимается документ органа государственного (муниципального) финансового контроля, обязательный к рассмотрению финансовым органом, содержащий основания для применения предусмотренных БК РФ бюджетных мер принуждения. Орган государственного (муниципального) финансового контроля направляет уведомление о применении бюджетных мер принуждения не позднее 30 календарных дней после даты окончания проверки (ревизии).

Факт получения уведомления является юридическим фактом и основанием для применения бюджетных мер принуждения в течение 30 календарных дней после получения уведомления финансовым органом.

## **5.5. Ответственность за нарушение налогового законодательства**

НК РФ позволяет обосновать существование специальной налоговой ответственности. Раздел VI НК РФ называется «Налоговые правонарушения и ответственность за их совершение». В то же время ст. 114 НК РФ содержит понятие налоговой санкции и определяет специфический порядок их (санкций) наложения. В силу п. 1 указанной статьи налоговая санкция является мерой ответственности за совершение налогового правонарушения.

Упомянутый раздел НК РФ определяет основание налоговой ответственности — налоговое правонарушение (ст. 106), субъекта налоговой ответственности (ст. 107), общие условия привлечения к налоговой ответственности (ст. 108), формы вины при совершении налогового правонарушения (ст. 110), обстоятельства, смягчающие и отягчающие налоговую ответственность, а также исключаящие привлечение к ней лица (ст. 109, 111–113).

Ответственности за нарушения налогового законодательства присущи все основные признаки юридической ответственности: она является средством охраны правопорядка; состоит в применении мер государственного принуждения; наступает за нарушение правовых норм; наступает на основе норм права, т.е. нормативно определена; является последствием виновного деяния; состоит в применении санкций правовых норм и связана с отрицательными последствиями материального или морального характера, которые правонарушитель должен претерпеть; реализуется в соответствующих процессуальных формах.

Кроме того, налоговая ответственность характеризуется определенной спецификой:

1) применение ответственности за нарушение налогового законодательства урегулировано нормами налогового права;

- 2) основанием ответственности является налоговое правонарушение;
- 3) данная ответственность состоит в применении к нарушителю специальных финансовых санкций — штрафов и пеней, поэтому она носит исключительно имущественный характер;
- 4) размер финансовых санкций увязан с размером «налогового ущерба» для бюджета как в объемном выражении, так и во временном;
- 5) законодательством предусмотрен особый порядок привлечения к ответственности: для юридических лиц — бесспорное взыскание, для физических — судебный порядок;
- 6) субъектами данной ответственности являются налогоплательщики и лица, способствующие уплате налогов;
- 7) к налоговой ответственности обязанных лиц привлекают налоговые органы, а в специально установленных случаях — таможенные органы.

**Налоговая ответственность** — это применение финансовых санкций за совершение налогового правонарушения уполномоченными на то государственными органами к налогоплательщикам и лицам, содействующим уплате налога.

Налоговая ответственность, как и другие виды ответственности, базируется на определенных принципах, т.е. главных исходных началах, на основе которых строится и функционирует вся система. Они могут быть не названы конкретно в правовых нормах, но существуют в реальности, на основе положений Конституции РФ, теории права и обобщения правоприменительной практики в нашей стране. **Принципы налоговой ответственности** как самостоятельного института налогового права закреплены в гл. 15 НК РФ («Общие положения об ответственности за совершение налоговых правонарушений») и включают следующие:

1. *Законность*. Требование законности означает недопустимость привлечения к ответственности за налоговое правонарушение иначе, как по основаниям и в порядке, которые предусмотрены НК РФ.

2. *Однократность привлечения к налоговой ответственности*. Данный принцип означает, что никто не может быть привлечен повторно к ответственности за одно и то же налоговое правонарушение. Привлечение к ответственности одного и того же субъекта за то же самое деяние означает превышение меры налоговой ответственности, установленной НК РФ.

3. *Принцип индивидуализации ответственности* находит определенное отражение в ст. 112 НК РФ. Суть его в том, что при назначении наказания суд учитывает все особенности и обстоятельства правонарушения, степень вины правонарушителя, побуждения и мотивы, которыми руководствовался виновный, наличие умысла или неосторожности, другие обстоятельства дела.

4. *Презумпция невиновности*. Данный принцип является налогово-правовой конкретизацией ч. 1 ст. 49 Конституции РФ и означает, что лицо считается невиновным в совершении налогового правонарушения, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу решением суда.

5. *Принцип соразмерности* предполагает установление налоговой ответственности только за виновное деяние и ее дифференциацию в зависи-

мости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обусловивших индивидуализацию при применении взыскания. Иными словами, наказание за налоговое правонарушение должно налагаться с учетом причиненного вреда.

6. *Соотношение налоговой ответственности с другими видами ответственности.* Ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах не существует изолированно, только в рамках налогового права. В зависимости от тяжести совершенного деяния или субъектного состава возможно применение норм иных отраслей права (в том числе административного и уголовного) в целях охраны имущественных интересов государства.

7. *Разграничение налоговой санкции и налоговой обязанности.* Согласно п. 5 ст. 108 НК РФ уплата налоговой санкции не освобождает от исполнения налоговой обязанности, поскольку они представляют собой два самостоятельных элемента правового статуса налогоплательщика и налогового агента. Иными словами, уплата налоговой санкции не поглощает собой уплату налога и пени.

Законодательное установление принципов налоговой ответственности обеспечивает правильное практическое применение законодательства о налогах и сборах, способствует стабильности финансовой политики государства, соблюдению прав и имущественных интересов всех субъектов налоговых отношений.

Налоговая ответственность преследует определенные **цели**, которые прямо не указаны в налоговом законодательстве, но следуют из целей и задач самого НК РФ, это:

- охранительная, посредством которой общество ограждается от нежелательных ситуаций, связанных с нарушением имущественных интересов государства;
- стимулирующая, посредством которой поощряется правомерное поведение субъектов налогового права.

Цели налоговой ответственности реализуются в **функциях**, которые отражают предназначение налоговой ответственности, поэтому тесно связаны с применением налоговых санкций и социальными последствиями их применения. Можно выделить следующие основные функции.

1. *Юридическая функция*, которая проявляется в двух аспектах:

а) правосстановительном. Ответственность налогоплательщика за нарушение своей обязанности по своевременной и полной уплате налогов преследует цель восстановить имущественные интересы государства, компенсировать казне причиненные убытки;

б) штрафном. Сущность штрафного характера налоговой ответственности заключается в неблагоприятных имущественных лишениях, претерпеваемых нарушителем законодательства о налогах и сборах.

2. *Социальная функция* налоговой ответственности выражается в профилактике налоговых правонарушений посредством побуждения субъектов налогового права соблюдать нормы налогового права.

Законодательное определение налогового правонарушения является обобщающей (собирательной) категорией, отражающей объективную реальность негативных процессов в налоговой сфере. В юридической литературе о соотношении понятия «**нарушение законодательства о налогах и сборах**» и «**налоговое правонарушение**» однозначно определилось мнение, что указанные понятия соотносятся между собой как общее и частное. Все налоговые правонарушения являются нарушениями законодательства о налогах и сборах, но не все нарушения законодательства о налогах и сборах являются налоговыми правонарушениями.

**Налоговым правонарушением** признается виновно совершенное противоправное (в нарушение законодательства о налогах и сборах) деяние (действие или бездействие) налогоплательщика, налогового агента и иных лиц, за которое установлена ответственность, предусмотренная НК РФ.

Понятие налогового правонарушения, указанное в ст. 106 НК РФ, позволяет выявить конститутивные признаки налогового правонарушения, к которым могут быть отнесены: а) противоправность; б) виновность; в) наказуемость деяния.

*Противоправность деяния.* Правонарушение прежде всего представляет собой деяние (действие или бездействие), акт волевого поведения. Деяние должно нарушать норму права, т.е. быть противоправным. Налоговым правонарушением считается только деяние, предусмотренное законодательством о налогах и сборах.

*Виновность.* Налоговое правонарушение совершается виновно (умышленно или по неосторожности). Виновность означает предусмотренное НК РФ психическое отношение лица в форме умысла или неосторожности к совершаемому деянию и его последствиям. Важно помнить, что форма вины является *обязательным* признаком налогового правонарушения, поскольку тот или иной ее вид всегда содержится в нормах НК РФ, определяющих составы правонарушений.

*Наказуемость деяния.* Совершение налогового правонарушения влечет для нарушителя негативные последствия в виде налоговых санкций. Наказуемость заключается в угрозе применить наказание к виновным лицам при нарушении ими запрета на какие-либо деяния, юридические признаки которых закреплены в гл. 16 и 18 НК РФ.

Правонарушения, совершаемые в сфере налоговых правоотношений, по степени общественной опасности и иным критериям принято разделять на налоговые правонарушения, имеющие уголовно-правовую природу, и налоговые правонарушения, которые таковой не имеют, т.е. *налоговые преступления и иные налоговые правонарушения*.

Элементами *состава налогового правонарушения* являются объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона.

**Объектами налоговых правонарушений** являются те общественные отношения, которым причиняется вред. *Основным объектом* налогового правонарушения следует признать государственное управление в области налогообложения. *Непосредственными объектами* конкретного налогового правонарушения могут являться императивно установленные отношения по взиманию налогов и сборов, отношения по осуществлению налогового

контроля и др. Непосредственный объект правонарушения позволяет судить о характере и общественной опасности поступка. Этот элемент определяет конструкцию всего состава правонарушения, обуславливает выбор взысканий. Следовательно, при анализе конкретных нарушений налогового законодательства правильное определение объекта правонарушения имеет важное значение для квалификации деяния.

В разных составах правонарушений может быть один объект правонарушений. Для разграничения этих правонарушений недостаточно установить признаки объекта посягательств, а необходимо уяснить содержание иных элементов состава правонарушения.

**Объективная сторона налогового правонарушения** представляет совокупность признаков противоправных деяний, предусмотренных нормами налогового права и характеризующих внешнее отражение (проявление) налоговых правонарушений в действительности. Иными словами, объективная сторона — вредоносное воздействие на государственные интересы в сфере налогообложения.

Объективная сторона налогового правонарушения характеризуется совокупностью трех признаков: противоправные деяния; негативные последствия; причинно-следственная связь между противоправным деянием и негативными последствиями.

Признаки противоправности деяний можно подразделить на обязательные и факультативные. *Обязательными признаками* объективной стороны следует считать: само противоправное деяние и его результат, наличие причинной связи между деянием и результатом (последствиями). *Факультативными признаками* объективной стороны налоговых правонарушений являются место, способ, обстановка, время, систематичность и повторность совершения правонарушения. Например, время как факультативный элемент объективной стороны составов налогового правонарушения предусмотрено в п. 2 ст. 116, п. 2 ст. 119, п. 2 ст. 120, п. 2 ст. 129.1 НК РФ.

**Субъектами налоговых правонарушений** называются лица, совершившие такие правонарушения и которые вследствие этого в соответствии с действующим законодательством могут быть привлечены к ответственности.

По общему правилу, закрепленному в п. 1 ст. 107 НК РФ, субъектами налогового правонарушения могут быть организации и физические лица. Классификация лиц на организации и физических лиц заимствована из гражданского права и отражает их общеправовую сущность. В то же время организации и физические лица, вступая в налоговые правоотношения, выступают в разном качестве: как налогоплательщики, налоговые агенты, представители налогоплательщиков и другие лица.

Субъектами налогового правонарушения могут быть только участники налоговых правоотношений. Круг таких участников достаточно широк, но не все из них являются субъектами налогового правонарушения. Из смысла ст. 107 НК РФ следует, что ответственность за совершение налоговых правонарушений несут организации и физические лица в случаях, предусмотренных гл. 16 НК РФ. Должностные лица государственных (му-

ниципальных) органов не являются субъектами налоговых правонарушений.

Субъекты налоговых правонарушений подразделяются на общие и специальные. *Общий субъект* определяется на основании норм НК РФ, к которым относятся: налогоплательщики, плательщики сборов, налоговые агенты, законные представители налогоплательщика — физического лица, свидетели, переводчики, эксперты, специалисты.

*Специальным субъектом* налогового правонарушения может быть только лицо, прямо названное в норме НК РФ, описывающей конкретный состав налогового правонарушения.

По общему правилу ст. 107 НК РФ ответственности подлежат общие субъекты, если норма НК РФ, описывающая определенный вид налогового правонарушения, не содержит требований о наличии у субъекта специальных признаков, отражающих какие-либо характерные особенности.

К общим признакам субъектов налоговых правонарушений — *физических лиц* относятся возраст и вменяемость. Специальные признаки включают в себя особенности правового статуса граждан и их трудовой деятельности.

Налогоплательщики — физические лица представлены:

- 1) гражданами Российской Федерации;
- 2) иностранными гражданами;
- 3) лицами без гражданства.

Среди физических лиц выделяется отдельная категория субъектов — *индивидуальные предприниматели*, которые в соответствии с п. 2 ст. 11 НК РФ зарегистрированы в установленном порядке и ведут свою деятельность без образования юридического лица, а также частные нотариусы, частные охранники, частные детективы, по замыслу законодателя приравненные к индивидуальным предпринимателям в целях налогообложения и учета<sup>1</sup>.

Основополагающим положением НК РФ можно назвать то, что должностные лица не являются субъектами налогового правонарушения. Вместе с тем следует отметить, что в налоговом законодательстве не существует единого толкования термина «должностные лица». Глава 15 НК РФ содержит указанный термин применительно к должностным лицам организаций. В связи с чем арбитражные суды, реализуя правило п. 1 ст. 11 НК РФ о том, что институты, понятия и термины других отраслей законодательства, используемые в Кодексе, применяются в том значении, в каком они используются в этих отраслях законодательства (если иное не предусмотрено НК РФ), обращаются к другим отраслям. В настоящее время арбитражная практика понимает должностных лиц организаций в том значении, которое предложено в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ. Так, административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совер-

---

<sup>1</sup> Например, Конституционный Суд РФ в Определении от 06.06.2002 № 116-О указал, что отнесение абз. 4 п. 2 ст. 11 НК РФ частных нотариусов к индивидуальным предпринимателям имеет условное значение для налогового законодательства и само по себе не создает неопределенность относительно субъектов налогообложения.

шения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

*Организации* как субъекты налоговых правоотношений реализуют разнообразные функции и выступают в роли налогоплательщиков (плательщиков сборов), налоговых агентов, банков.

В свою очередь, организации подразделяются на два вида налогоплательщиков:

1) российские организации, под которыми НК РФ подразумевает юридические лица;

2) иностранные организации.

Субъектами налоговых правонарушений организации могут считаться с момента их государственной регистрации. Ответственность за совершение налоговых правонарушений может быть возложена на любые организации, независимо от формы собственности и организационно-правового статуса. Иными словами, субъектами налогового правонарушения могут быть как коммерческие, так и некоммерческие организации, как частные, так и государственные (муниципальные) организации. Например, бюджетные учреждения, выступая в качестве налогоплательщиков, являются самостоятельными участниками налоговых правоотношений, имеющими и осуществляющими субъективные налоговые права и обязанности, несут ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах, что обусловлено также наличием доходов, полученных от платных услуг. При этом налоговая правосубъектность бюджетных учреждений определяется как в общем режиме налогообложения, так и в особом режиме по уплате ими налога на прибыль.

Филиалы и иные обособленные подразделения организаций субъектами налоговых правонарушений не являются.

Как налогоплательщики организации являются субъектами правонарушений, составы которых сформулированы в ст. 116, 118, 119, 120, 122, 125, п. 1 ст. 126 НК РФ; как налоговые агенты организации могут быть привлечены к ответственности за совершение налоговых правонарушений, закрепленных в ст. 123, 125, п. 1 ст. 126 НК РФ; как иные лица они являются субъектами налоговых правонарушений, предусмотренных п. 2 ст. 126 и ст. 129.1 НК РФ.

**Субъективная сторона налогового правонарушения** — психическое отношение лица к совершенному им противоправному деянию, самооценка правонарушителем своего поведения. Это отношение характеризуется прежде всего наличием вины.

Порядок привлечения к ответственности и производство по делам о налоговых правонарушениях осуществляются в порядке, установленном гл. 14, 15 НК РФ.

Производство по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах, содержащих признаки административного правонарушения или преступления, ведется в порядке, установленном соответственно законодательством РФ об административных правонарушениях и уголовно-процессуальным законодательством РФ.



## 5.6. Ответственность за нарушение валютного законодательства

В настоящее время среди исследователей отсутствует единство во мнении относительно природы нарушений валютного законодательства и вида ответственности за такие нарушения. Одни авторы считают, что нарушения валютного законодательства РФ являются, по сути, финансовыми правонарушениями и соответственно влекут применение финансово-правовой ответственности. Согласно мнению других исследователей, за нарушения валютного законодательства виновные лица привлекаются к административной или уголовной ответственности.

Для обоснования ответственности за нарушения валютного законодательства как вида финансово-правовой ответственности следует указать, что принуждение в механизме валютно-правового регулирования рассматривается как система необходимых мер валютного регулирования и валютного контроля, установленных государством в императивном порядке, реализуемых компетентными органами государственной власти в целях упрочения режима законности и правопорядка в сфере осуществления валютных операций. Кроме того, правовое регулирование отношений, возникающих по поводу валютных ценностей, осуществляется в публичных интересах, т.е. в интересах всего общества. Как указывает О. Н. Горбунова, «поскольку денежной системой управляет государство, оно должно следить и за обращением иностранной валюты на территории страны, регулировать соответствующие процессы и решительно влиять на них. Цель: создать условия для того, чтобы рубль стал подлинно конвертируемой валютой»<sup>1</sup>. Следовательно, финансово-правовое регулирование валютных отношений охватывает отношения, среди прочих, по привлечению к финансово-правовой ответственности.

Валютная политика, являясь звеном финансовой политики государства, представляет собой совокупность экономических, правовых и организационных мер, осуществляемых государственными органами в сфере валютных отношений с целью защиты государственных интересов на валютном рынке и интеграции экономики Российской Федерации в систему международного экономического пространства в соответствии со стратегическими целями общеэкономической политики. Следовательно, при нарушении валютного законодательства ущерб причиняется непосредственно государству, что позволяет говорить о финансово-правовой природе валютных правонарушений. При этом следует отметить, что механизм финансово-правового регулирования валютных отношений включает нормотворческую и правоприменительную деятельность государственных органов власти РФ по установлению правового статуса субъектов валютных правоотношений, контроль за соблюдением законов и подзаконных актов, регулирующих финансовую деятельность государства, а также привлечение к ответственности за нарушение валютного законодательства.

---

<sup>1</sup> Горбунова О. Н. Некоторые вопросы закона о финансах // Финансовое право. 2008. № 9. С. 6.

**Валютная ответственность** является видом финансово-правовой ответственности и представляет собой ответственность резидентов и нерезидентов за нарушение валютного законодательства. Основанием валютной ответственности является валютное правонарушение.

Ответственность за нарушение валютного законодательства отражает специфику любых правовых явлений и предполагает определенный порядок реализации ответственности. Ответственность за нарушение валютного законодательства сопряжена с властным государственным принуждением, так как санкции за нарушения норм валютного законодательства применяются органами валютного контроля, которые являются частью государственного аппарата и входят в структуру государственных органов, осуществляющих финансовую деятельность государства. Еще одной характеристикой ответственности за нарушения валютного законодательства является тот факт, что она влечет негативные последствия для правонарушителя: ущемляет его право распоряжаться средствами на валютном счете, возлагает на него дополнительные обязанности.

За нарушения валютного законодательства резиденты и нерезиденты могут привлекаться к административной или уголовной ответственности.

В нормативных правовых актах не содержится понятия нарушения валютного законодательства РФ. Для определения указанной дефиниции следует исходить из Определения Конституционного Суда РФ от 04.03.1999 № 50-О «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”». В частности, в названном Определении указано следующее: «Взыскание на основании пункта 4 статьи 14 Закона Российской Федерации “О валютном регулировании и валютном контроле” сумм штрафов и иных санкций является наказанием за валютное правонарушение, т.е. за предусмотренное законом противоправное виновное деяние, совершенное умышленно или по неосторожности. При наличии валютного правонарушения орган валютного контроля вправе принять решение о взыскании штрафа с юридического лица. Однако это решение может быть в установленном порядке обжаловано юридическим лицом в вышестоящий орган валютного контроля и (или) в суд. В случае такого обжалования взыскание штрафа в бесспорном порядке не может производиться, а должно быть приостановлено до вынесения судом решения по жалобе юридического лица». Из данного Определения следует, что Конституционный Суд РФ сформулировал определение валютного правонарушения.

**Валютное правонарушение** — это противоправное виновное деяние, совершенное резидентом или нерезидентом умышленно или по неосторожности, за которое валютным законодательством предусмотрена юридическая ответственность.

**Субъектами валютного правонарушения** выступают резиденты и нерезиденты<sup>1</sup>, нарушившие положения актов валютного законодательства.

---

<sup>1</sup> О лицах, относящихся к резидентам и нерезидентам см. ст. 1 Закона о валютном регулировании, а также параграф 14.1 настоящего учебника.

Таковыми субъектами выступают соответствующие физические и юридические лица, обладающие валютной право- и деликтоспособностью. Например, физические лица могут обладать одним из двух видов дееспособности:

- *общей валютной дееспособностью*, представляющей собой способность лица своими действиями приобретать права и обязанности в связи с совершением нелицензируемых валютных операций;
- *расширенной общей валютной дееспособностью* — аналогичной способностью в отношении валютных операций, для совершения которых законодательство требует получения специального разрешения (лицензии) полномочного государственного органа.

Субъект валютного правонарушения — участник валютной операции.

Участниками валютных операций могут быть также Российская Федерация, субъекты Федерации и муниципальные образования, определенные в действующем законодательстве резидентами (ст. 1 Закона о валютном регулировании). Следовательно, указанные резиденты, являясь самостоятельными субъектами права, через действующие от их имени органы государственной власти и местного самоуправления могут выступать непосредственными субъектами валютных правоотношений и в соответствующих случаях — субъектами валютных правонарушений. Хотя правовой статус Российской Федерации, являющейся суверенным субъектом международного права, равно как и иностранных государств и международных организаций, в валютной сфере не может рассматриваться с точки зрения института резидентства, поскольку формируется главным образом комплексом норм международного публичного финансового права<sup>1</sup>.

**Субъективная сторона валютного правонарушения** предполагает наличие вины в форме умысла или неосторожности. Неосторожность означает, что субъект предвидел наступление общественно опасных последствий, но не только не желал их наступления, но и легкомысленно надеялся их предотвратить, либо не предвидел, но должен был предвидеть по обстоятельствам дела. При этом юридическое лицо признается виновным в совершении правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм актов валютного законодательства и актов органов валютного регулирования, за нарушение которых предусмотрена ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

**Общим объектом валютных правонарушений** выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе обращения валютных ценностей, а также при осуществлении расчетов между резидентами и нерезидентами в валюте РФ.

**Объективную сторону валютного правонарушения** характеризует совершенное деяние, выраженное в конкретном действии (бездействии) субъекта правонарушения, а в некоторых случаях — и наступление общественно опасных последствий (или угроза возникновения таких послед-

---

<sup>1</sup> См.: Емелин А. В. Проблемы финансово-правового регулирования валютных отношений в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 16.

ствий), а также необходимая причинно-следственная связь между деяниями и наступившими последствиями.

**Административная ответственность** за нарушения актов валютного законодательства и актов органов валютного регулирования установлена ст. 15.25 КоАП РФ, в которой предусмотрены следующие составы административных правонарушений:

- осуществление незаконных валютных операций, т.е. валютных операций, запрещенных валютным законодательством РФ или осуществленных с нарушением валютного законодательства РФ, включая куплю-продажу иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, минуя уполномоченные банки, либо осуществление валютных операций, расчеты по которым произведены, минуя счета в уполномоченных банках или счета (вклады) в банках, расположенных за пределами территории РФ, в случаях, не предусмотренных валютным законодательством РФ, либо осуществление валютных операций, расчеты по которым произведены за счет средств, зачисленных на счета (вклады) в банках, расположенных за пределами территории РФ, в случаях, не предусмотренных валютным законодательством РФ (ч. 1);
- представление резидентом в налоговый орган с нарушением установленного срока и (или) не по установленной форме уведомления об открытии (закрытии) счета (вклада) или об изменении реквизитов счета (вклада) в банке, расположенном за пределами территории РФ (ч. 2);
- непредставление резидентом в налоговый орган уведомления об открытии (закрытии) счета (вклада) или об изменении реквизитов счета (вклада) в банке, расположенном за пределами территории РФ (ч. 2.1);
- невыполнение резидентом в установленный срок обязанности по получению на свои банковские счета в уполномоченных банках иностранной валюты или валюты РФ, причитающихся за переданные нерезидентам товары, выполненные для нерезидентов работы, оказанные нерезидентам услуги либо за переданные нерезидентам информацию или результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них (ч. 4);
- невыполнение резидентом в установленный срок обязанности по возврату в Российскую Федерацию денежных средств, уплаченных нерезидентам за неввезенные в Российскую Федерацию (не полученные в Российской Федерации) товары, невыполненные работы, неоказанные услуги либо за переданные информацию или результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них (ч. 5);
- несоблюдение установленных порядка представления форм учета и отчетности по валютным операциям, порядка и (или) сроков представления отчетов о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории РФ с подтверждающими банковскими документами, нарушение установленного порядка представления подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций, нарушение установленных правил оформления паспортов сделок либо нарушение установленных сроков хранения учетных и отчетных документов по валютным операциям, подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций или паспортов сделок (ч. 6);

- нарушение установленных сроков представления форм учета и отчетности по валютным операциям, подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций не более чем на 10 дней (ч. 6.1);
- нарушение установленных сроков представления форм учета и отчетности по валютным операциям, подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций более чем на 10, но не более чем на 30 дней (ч. 6.2);
- нарушение установленных сроков представления форм учета и отчетности по валютным операциям, подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций более чем на 30 дней (ч. 6.3).

Административная ответственность, установленная в отношении должностных лиц ч. 1, 3, 4 и 5 ст. 15.25 КоАП РФ, применяется только к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Санкции указанной статьи установлены в виде штрафа.

**Уголовная ответственность.** Действующий УК РФ предусматривает две статьи, касающиеся ответственности за нарушение валютного законодательства. Это ст. 193 («Невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте») и ст. 186 («Изготовление, хранение, перевозка или сбыт поддельных денег или ценных бумаг»).

В соответствии со ст. 193 УК РФ уголовная ответственность наступает в случае невозвращения в крупном размере из-за границы руководителем организации средств в иностранной валюте, подлежащих в соответствии с законодательством РФ обязательному перечислению на счета в уполномоченный банк РФ.

Статья 186 УК РФ предусматривает уголовную ответственность:

- за изготовление в целях сбыта поддельных банковских билетов ЦБ РФ, металлической монеты, государственных ценных бумаг или других ценных бумаг в валюте РФ либо иностранной валюты или ценных бумаг в иностранной валюте, а равно хранение, перевозку в целях сбыта и сбыт заведомо поддельных банковских билетов ЦБ РФ, металлической монеты, государственных ценных бумаг или других ценных бумаг в валюте РФ либо иностранной валюты или ценных бумаг в иностранной валюте (ч. 1);
- деяния, предусмотренные ч. 1, совершенные в крупном размере (ч. 2);
- деяния, предусмотренные ч. 1 и 2, совершенные организованной группой (ч. 3).

Важно отметить, что основная санкция валютного права, которая носит общий характер, установлена ст. 25 Закона о валютном регулировании: «Резиденты и нерезиденты, нарушившие положения актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Статья 25 Закона о валютном регулировании носит полностью бланкетный характер, что предполагает обращение к другим нормативным право-

вым актам, прежде всего административного и уголовного законодательства.

К санкциям за нарушение валютного законодательства и актов органов валютного регулирования в соответствии со ст. 15.25 КоАП РФ относится штраф. К видам уголовного наказания следует отнести: лишение свободы, штраф, принудительные работы и ограничение свободы.

Особый практический интерес представляет применение ответственности за валютные правонарушения к уполномоченным банкам. Здесь следует уточнить, что необходимо разделять ответственность банков за нарушение правил о банковских операциях, включая соблюдение установленных Банком России обязательных нормативов, и за нарушение норм валютного законодательства.

Особенности ответственности уполномоченных банков установлены Указанием ЦБ РФ от 12.02.1999 № 500-У «Об усилении валютного контроля со стороны уполномоченных банков за правомерностью осуществления их клиентами валютных операций и о порядке применения мер воздействия к уполномоченным банкам за нарушения валютного законодательства».

Финансовые санкции, административное взыскание и уголовное наказание сближает то, что все они применяются за неисполнение правонарушителем своих публично-правовых обязанностей (например, нарушение установленного порядка совершения валютных операций).

Из норм Закона о валютном регулировании следует, что ответственность направлена на восстановление отношений в сфере оборота валютных ценностей и компенсацию потерь государства, происшедших в результате валютного правонарушения.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Какие признаки финансово-правовой ответственности отграничивают ее от иных видов юридической ответственности?
2. Назовите особенности состава финансового правонарушения.
3. Каковы характерные признаки финансово-правовых санкций?
4. Расскажите о мерах государственного принуждения, предусмотренных БК РФ за нарушение бюджетного законодательства.
5. Как соотносятся административная и бюджетная ответственность за нарушение бюджетного законодательства?
6. Укажите особенности карательных и правовосстановительных санкций, предусмотренных за нарушение налогового законодательства.

**Раздел II**  
**ОТДЕЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ**  
**И ПОДОТРАСЛИ ФИНАНСОВОГО**  
**ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**







## Глава 6

# БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

В результате изучения данной главы студент должен:

### **знать**

- предмет регулирования и систему бюджетного права; сущность бюджетной деятельности государства;
- структуру бюджетной системы государства; правовое положение субъектов бюджетного права;
- основы правового регулирования бюджетного процесса, межбюджетных отношений; содержание понятий «бюджет», «бюджетное право», «бюджетные правоотношения», «бюджетное устройство», «бюджетная классификация»;

### **уметь**

- анализировать нормативные правовые акты, содержащие нормы бюджетного права;
- правильно применять полученные знания в процессе реализации норм действующего права, регулирующего сферу бюджетных правоотношений;

### **владеть**

- навыками юридически грамотного выстраивания линии поведения участников отношений, регулируемых нормами бюджетного права.
- 

## 6.1. Бюджетное право в системе финансового права Российской Федерации. Понятие бюджета

Бюджетное право, согласно сложившемуся построению российской системы права, входит в состав финансового права, является его подотраслью. Бюджетное право регулирует имущественные (денежные) и неимущественные отношения, связанные с функционированием централизованных денежных фондов — бюджета государства и бюджетов муниципальных образований. Законодательство РФ трактует **бюджет** как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления (ст. 6 БК РФ).

Термин «бюджет» происходит от английского слова *«budget»* — «кошелек», «сумка»<sup>1</sup>. Бюджет имеет материальные характеристики, соотносясь с финансовой системой государства. Бюджетные фонды (применительно к Российскому государству — бюджет РФ, бюджеты субъектов РФ, бюджеты муниципальных образований) занимают ведущее место в финансовой

---

<sup>1</sup> См.: Словарь иностранных слов. М., 1987. С. 93.

системе, в свою очередь составляя звенья бюджетной системы. В бюджетных фондах сосредоточивается основная масса централизованных финансовых ресурсов государства и входящих в его состав муниципальных образований. Каждое публично-правовое образование в составе государства имеет бюджет, занимающий самостоятельное место в бюджетной системе.

В финансово-правовой науке бюджет рассматривается в трех аспектах: 1) материальная категория; 2) экономическая категория; 3) публично-правовая категория. Данные подходы к изучаемой категории получили отражение в положениях бюджетного законодательства при установлении нормативных правовых основ бюджетных отношений.

Как *материальная категория* бюджет представляет собой централизованный фонд денежных средств публично-правового образования.

Бюджет как фонд характеризуется следующими признаками. Он имеет денежный характер, учитываемый БК РФ (ст. 6). В бюджете сосредоточены денежные средства (доходы), направляемые на публично значимые цели (расходы). Эти денежные средства имеют особый статус — «бюджетные средства». Бюджет является централизованным, публичным фондом. Это объясняется его пониманием как основного, главного для функционирования государства и муниципальных образований. Средства бюджета используются в общественно значимых интересах, реализуемых в пределах задач и функций государства.

Исходя из материального понимания, бюджет входит в состав казны, выступающей объектом права собственности. Согласно гражданскому законодательству средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации, казну республики в составе Российской Федерации, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования (ст. 214, 215 ГК РФ).

С материальным содержанием бюджета связан его *экономический аспект*. Сосредоточенные в бюджете денежные средства выражают формирование экономических отношений, нацеленных на распределение и перераспределение национального дохода через централизованные фонды в общественно значимых целях.

Будучи направленным на финансовое обеспечение задач и функций государства, бюджет призван выражать общегосударственные интересы. Поэтому связанные с ним отношения — бюджетные отношения — подвергаются нормативному правовому регулированию со стороны государства, что служит выражением *правового аспекта бюджета*. Согласно ст. 11 БК РФ федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов — в форме законов субъектов РФ, местные бюджеты — в форме муниципальных правовых актов. Правовым актом

о соответствующем бюджете в структуре бюджета утверждаются: доходы; расходы; источники финансирования дефицита бюджета (кроме случаев принятия бюджета с профицитом); состав целевых бюджетных фондов (фонды, сосредоточивающие средства для распределения в форме межбюджетных трансфертов; резервные фонды; дорожные фонды; Резервный фонд (в составе федерального бюджета); Фонд национального благосостояния (в составе федерального бюджета); Инвестиционный фонд РФ (в составе федерального бюджета)).

Правовой аспект бюджета — точнее, нормативные правовые основы формирования, изменения и прекращения отношений, связанных с бюджетом, — и устанавливает **бюджетное право**.

Бюджетные правоотношения функционируют в рамках *бюджетной деятельности государства и муниципальных образований* — одного из направлений финансовой деятельности государства и муниципальных образований, строго ограниченного целями образования, распределения и использования централизованных денежных фондов — бюджета государства, бюджетов муниципальных образований, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов в целях финансового обеспечения реализации задач и функций государства на различных территориальных уровнях.

Бюджетное право имеет характер публично-правового регулирования, охватываемый особенностями финансово-правового регулирования в целом. Как и финансовое право в целом, оно регулирует отношения, касающиеся функционирования публичных денежных фондов, созданных с целью обеспечения финансовой основы публичной деятельности государства и муниципальных образований. Это подтверждает, что бюджетное право является именно частью — подотраслью финансового права. Однако бюджетные правоотношения, выступающие разновидностью финансовых правоотношений, повторим, связаны с конкретной разновидностью публичных денежных фондов в составе финансовой системы — бюджетами государства и муниципальных образований.

Многие нормы бюджетного права имеют своей первоосновой нормы Общей части финансового права (правовые нормы о системе доходов и расходов государства, о финансовом контроле, нормы, устанавливающие финансово-правовой статус уполномоченных субъектов и некоторые иные). При этом нормы бюджетного права конкретизируют содержание финансово-правовых норм. Например, гл. 26 БК РФ так и называется: «Основы государственного и муниципального финансового контроля». Однако бюджетное законодательство устанавливает правовые требования к конкретной разновидности финансового контроля — бюджетному контролю, характеризующемуся особенностями содержания и сферы проведения контрольных мероприятий. Иными словами, подчиняясь общим принципам, целям и методам финансового контроля, бюджетный контроль имеет свою специфику, выраженную в особенностях объекта бюджетного контроля (бюджет и связанные с ним отношения), нацеленности контрольных бюджетных отношений на определение правомерности поведения субъектов бюджетного права на различных участках бюджетной деятельности государства.

Как отмечалось, бюджетное право регулирует **бюджетные правоотношения**. Данная категория финансовых правоотношений представлена неоднородными видами отношений, группируемых по различным критериям.

*По содержанию, значению для бюджетной деятельности государства и муниципальных образований* бюджетные правоотношения подразделяются на следующие группы:

- бюджетные правоотношения, возникающие в процессе мобилизации денежных средств — формирования доходов бюджетов;
- бюджетные правоотношения, возникающие в процессе использования денежных средств — осуществления расходов бюджетов;
- бюджетные правоотношения, возникающие в рамках бюджетного процесса между участниками бюджетного процесса — отношения по поводу составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, составления и утверждения отчетов об их исполнении;
- межбюджетные отношения — правоотношения, возникающие между публично-правовыми образованиями в связи с распределением бюджетных средств между бюджетами публично-правовых образований разных уровней в форме межбюджетных трансфертов — дотаций, субсидий, субвенций;
- контрольные бюджетные правоотношения — правоотношения в связи с осуществлением мероприятий по бюджетному контролю уполномоченными органами (контроль в ходе подготовки проекта бюджета, рассмотрения и утверждения бюджета, исполнения бюджета, составления и утверждения отчета об исполнении бюджета — в рамках всех стадий бюджетного процесса) и др.

Из приведенной классификации следует, что деление бюджетных правоотношений на виды предопределено содержанием прав и обязанностей субъектов, задействованных в бюджетной деятельности государства и муниципальных образований.

*По субъектному составу* бюджетные правоотношения разграничиваются на следующие виды.

Бюджетные правоотношения, возникающие между:

- Российской Федерацией и субъектами РФ, Российской Федерацией и муниципальными образованиями, субъектами РФ и муниципальными образованиями, различными субъектами РФ, различными муниципальными образованиями;
- органами исполнительной власти, осуществляющими исполнение бюджетов;
- органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, органами государственной власти РФ и органами местного самоуправления, органами муниципальных образований различных уровней по поводу вопросов реализации бюджетных полномочий;
- Правительством РФ и Государственной Думой;
- палатами Федерального Собрания — Государственной Думой и Советом Федерации;

- Федеральным Собранием и Президентом РФ в ходе бюджетного процесса, и т.д.

Обязательным субъектом любого бюджетного правоотношения является публично-правовое образование — государство (муниципальное образование) в лице уполномоченных органов власти (органов местного самоуправления). Это объясняется основной целью бюджетно-правового регулирования — направленностью на упорядочение бюджетной деятельности государства и муниципальных образований.

*По экономическому критерию* выделяются:

- бюджетные правоотношения — собственно финансовые (материальные, денежные) правоотношения;
- бюджетные правоотношения, с экономической точки зрения не являющиеся финансовыми (денежными).

Первая группа бюджетных правоотношений — *собственно финансовые правоотношения* — связана с движением денежных (бюджетных) средств. Эти отношения имеют признаки, свойственные финансам, а именно: денежный характер; распределительный характер (отношения связаны с распределением общественного продукта в виде денежных средств, имеющих статус бюджетных — принадлежащих государственной (муниципальной) казне); безэквивалентность (государство воздействует на уже распределенную в его пользу часть национального дохода в ходе бюджетного процесса); организационная связанность с функционированием централизованных денежных фондов — бюджетов. Такие отношения являются имущественными, поскольку их объекты носят имущественный (точнее, денежный) характер: межбюджетные трансферты, бюджетные средства в различных формах.

К указанной разновидности бюджетных правоотношений относятся, например:

материальные бюджетные правоотношения по формированию доходов бюджетов;

материальные бюджетные правоотношения по поводу осуществления государственных и муниципальных заимствований;

материальные бюджетные правоотношения, связанные с осуществлением расходов бюджетов, распределением межбюджетных трансфертов и др.

Выделяется и другая *группа бюджетных правоотношений, с экономической точки зрения не являющихся финансовыми (денежными)*. В рамках таких отношений не осуществляется «движение» бюджетных средств. Соответственно, объекты этих отношений носят нематериальный характер. В качестве объектов выступают поведение участников правоотношений, проект бюджета, бюджет как правовой акт, бюджетная роспись, смета доходов и расходов казенных учреждений и т.д. Бюджетные правоотношения с такими объектами носят неимущественный, «организационный» характер, в большинстве случаев выступают как процессуальные. К числу подобных бюджетных правоотношений относятся:

бюджетные правоотношения, развивающиеся в рамках бюджетного процесса: правоотношения по составлению проектов бюджетов, их рассмотре-

нию и утверждению, правоотношения по исполнению бюджетов — правоотношения исполнения доходов бюджета, правоотношения исполнения расходов бюджета;

бюджетные правоотношения, складывающиеся в ходе осуществления бюджетного контроля, и др.

Отличительной чертой бюджетных процессуальных правоотношений является то, что они группируются с учетом их формирования в рамках сменяющих друг друга стадий бюджетного процесса — деятельности по приданию бюджету правовой формы. Процессуальные бюджетные правоотношения тесно связаны с материальными бюджетными правоотношениями, во многих случаях производны от них. Так, правоотношения в рамках бюджетного процесса способствуют непосредственной реализации имущественных правомочий владения, пользования, распоряжения бюджетными средствами.

Таким образом, особенностью бюджетных правоотношений по сравнению с иными финансовыми правоотношениями является то, что помимо денежных средств ресурсов, являющихся объектами и иных финансовых правоотношений, в качестве специфического объекта бюджетных правоотношений выделяются: проект бюджета; правовые акты о бюджете; бюджетные росписи, составленные на основе правового акта о бюджете; правовые акты об утверждении отчета об исполнении бюджета; различные документы бюджетной отчетности.

К бюджетным правоотношениям применима классификация *по функциям права*, реализация которых обеспечивается за счет развития соответствующих правоотношений. В соответствии с данным критерием выделяются:

- регулятивные бюджетные правоотношения;
- охранительные бюджетные правоотношения.

*Регулятивные бюджетные правоотношения* связаны с упорядочивающим воздействием норм бюджетного права на общественные отношения, возникающие в связи с функционированием бюджетов. Эти отношения предполагают установление связей между субъектами бюджетного права посредством реализации прав и обязанностей.

К регулятивным правоотношениям относятся бюджетные правоотношения: по поводу формирования бюджетов и их совокупности как бюджетной системы РФ; по поводу формирования доходов бюджетов; осуществления расходов бюджета; межбюджетные отношения; правоотношения по бюджетному процессу относительно бюджетов и др.

*Охранительные бюджетные правоотношения* возникают в случае нарушения субъектами бюджетного права прав и (или) неисполнения (неполного исполнения) обязанностей, установленных нормами бюджетного права. Такие правоотношения связаны с применением мер юридической ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ. Особенности привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ предусмотрены гл. 29—30 БК РФ.

Бюджетным правоотношениям присущ более узкий круг субъектов по сравнению с иными видами финансовых правоотношений. **Субъек-**

**тами бюджетных правоотношений** различных видов являются: публично-правовые образования — Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования<sup>1</sup>; органы государственной власти и органы местного самоуправления; Банк России (в отдельных случаях — кредитные организации); казенные учреждения и др. Исходя из того, что бюджетное право направлено на регулирование бюджетной деятельности государства и муниципальных образований, одной из сторон любого бюджетного правоотношения всегда выступает публично-правовое образование — государство (муниципальное образование), уполномоченный государством (муниципальным образованием) орган, учреждение.

Для любого субъекта бюджетного правоотношения характерен один из следующих признаков: каждый из них либо участвует в распределении доходов и расходов между бюджетами бюджетной системы, либо принимает непосредственное участие в качестве стороны на одной из стадий бюджетного процесса, либо связан с бюджетом получением из него денежных средств. При этом некоторые из субъектов бюджетных правоотношений обладают не одним, а двумя и даже тремя указанными признаками одновременно<sup>2</sup>. Подробнее о субъектах бюджетного права и их правовом статусе речь идет в последующем в аспекте бюджетных полномочий участников бюджетного процесса.

Следует разграничивать понятия «*субъект бюджетного права*» и «*субъект бюджетных правоотношений*». В первом случае речь идет о лице, обладающем правосубъектностью, т.е. лице, рассматриваемом в качестве потенциального участника бюджетных правоотношений. Во втором — о непосредственном участнике конкретного правоотношения. Указанное разграничение прослеживается на примере такой разновидности правоотношений, как бюджетные процессуальные. Являясь субъектами бюджетно-процессуальных прав, например права на рассмотрение и утверждение соответствующего бюджета, Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования не являются непосредственными участниками бюджетных процессуальных отношений. Их субъектами выступают уполномоченные органы — законодательные (представительные) органы власти, осуществляющие действия по рассмотрению и утверждению бюджета. Иными словами, состав участников конкретных бюджетно-процессуальных отношений отличается от состава субъектов бюджетно-процессуальных прав, на основе которых они возникают<sup>3</sup>.

Для большинства бюджетных правоотношений характерен возобновляющийся характер, что также указывает на их особенности по сравнению с иными финансовыми правоотношениями. Возобновляющийся

---

<sup>1</sup> Под публично-правовыми образованиями как субъектами бюджетного права понимаются целостные обособленные составные части территории государства, имеющие сходные природные, социально-экономические, демографические, исторические характеристики, наделенные определенной компетенцией в рамках бюджетной деятельности государства. См.: *Пешикова Х. В.* Дотации и субсидии: финансово-правовой и экономический аспекты. М., 2010. С. 135.

<sup>2</sup> См.: *Бесчеревных В. В.* Компетенция Союза ССР в области бюджета. М., 1976. С. 35–36.

<sup>3</sup> См. также: *Пауль А. Г.* Процессуальные нормы бюджетного права. СПб., 2003. С. 136.

характер бюджетных отношений выражается в том, что отношения формирования, распределения и использования бюджетного фонда повторяются с учетом периодичности действия бюджета (бюджетных циклов). Так, процессуальные бюджетные правоотношения в рамках стадий бюджетного процесса повторяются в определенной последовательности (составление проекта бюджета, рассмотрение и утверждение бюджета, отношения исполнения доходов и расходов бюджета и т.д.) и возобновляются в соответствующих финансовых периодах.

Таким образом, **бюджетные правоотношения** как предмет регулирования бюджетного права — это финансовые правоотношения, возникающие в рамках бюджетной деятельности государства и муниципальных образований в целях формирования, распределения и использования централизованных конкретных денежных фондов — бюджетов, имеющие как имущественные, так и неимущественные характеристики.

Формирование бюджетных правоотношений подчиняется требованиям норм бюджетного права, представляющих в современный период неоднородную массу финансово-правовых норм. **Бюджетно-правовая норма** — правило поведения, распространяющееся на субъектов, задействованных в бюджетной деятельности государства и муниципальных образований, обязательное для исполнения ими, служащее выражением государственной воли, обеспеченное силой властного принуждения со стороны государства.

В совокупности нормы бюджетного права составляют систему бюджетного права. Под **системой бюджетного права РФ** понимается совокупность регулирующих бюджетную деятельность государства и муниципальных образований правовых норм, сформировавшихся в рамках финансового права, но в то же время относительно обособленных с учетом специфики сферы действия.

Система бюджетного права РФ включает группы норм, объединяемые в бюджетно-правовые институты, регулирующие:

- бюджетное устройство государства; состав и принципы бюджетной системы государства;
- систему доходов и расходов бюджета;
- источники финансирования дефицита бюджета;
- бюджетную компетенцию Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований;
- бюджетный процесс;
- правовой статус субъектов бюджетного права;
- межбюджетные отношения;
- бюджетный кредит;
- государственный и муниципальный кредиты;
- бюджетный контроль;
- ответственность за нарушение бюджетного законодательства.

Такое «дробление» бюджетного права на отдельные правовые институты, совокупности норм с общей целевой направленностью упорядочивающего воздействия на бюджетные отношения стало очевидным с принятием БК РФ. Как отмечают специалисты, значительное число бюджетно-правовых требований, введенных «в обиход» нормативного регулирования



бюджетных отношений, послужило градации современной системы бюджетного права, выделению в ней более или менее обособленных правовых институтов. В предыдущие периоды развития финансово-правовой науки и законодательства России было распространено мнение, что бюджетное право как подотрасль в составе финансового права внутренне едина и практически «неделима»<sup>1</sup>.

Нормы бюджетного права РФ объединяются в две большие группы: Общая часть и Особенная часть. К *Общей части* бюджетного права относятся, например, нормы, регулирующие бюджетную систему и бюджетное устройство Российского государства, бюджетный контроль, ответственность за нарушение бюджетного законодательства РФ, статус субъектов бюджетного права. Такие бюджетно-правовые нормы устанавливают общие правила бюджетной деятельности государства и муниципальных образований. *Особенная часть* бюджетного права включает нормы, регулирующие доходы и расходы бюджета, государственный и муниципальный кредит, межбюджетные отношения, бюджетный процесс.

Нормы, входящие в систему бюджетного права РФ, можно разделить и на иные группы: материальные и процессуальные нормы, охранительные и регулятивные нормы и т.д. В целом классификация бюджетно-правовых норм совпадает с классификацией норм финансового права РФ.

Способом внешнего выражения бюджетно-правовых норм выступают источники бюджетного права, которые объединяются понятием «бюджетное законодательство». Согласно ст. 2 БК РФ бюджетное законодательство России состоит из БК РФ, а также принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете, федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ, законов субъектов РФ о бюджетах субъектов Федерации, законов субъектов РФ о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах (далее — правовые акты о бюджете), иных федеральных законов, законов субъектов РФ и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регулирующих бюджетные правоотношения.

*Правовые акты о бюджете* — специфические источники бюджетного права РФ. Они нацелены на регулирование финансовых отношений, возникающих в ходе бюджетной деятельности государства и муниципальных образований в рамках предстоящего периода действия правового акта о бюджете.

Будучи обращенной к толкованию источников бюджетного права, нормоконтролю, в последнее время для развития бюджетных правоотношений все большее значение приобретает судебная практика<sup>2</sup>. Конституционный

<sup>1</sup> См.: *Запольский С. В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права. М., 2008. С. 87.

<sup>2</sup> См.: *Маркелов В. В.* Решения Конституционного Суда РФ как источник бюджетного и налогового права // Налоговое право в решениях Конституционного Суда РФ 2003 года : материалы междунар. науч.-практ. конф. М., 2004. С. 64–70 ; *Миросник С. В.* Влияние судебной практики на формирование и развитие финансового права России // Правовые ↻

Суд РФ проверяет конституционность положений БК РФ, федеральных законов о федеральном бюджете, законов субъектов РФ о бюджете, бюджетном устройстве, бюджетном процессе; рассматривает дела по жалобам граждан на нарушение их прав федеральным законом о федеральном бюджете<sup>1</sup>.

Содержание источников бюджетного права обусловлено особенностями проявления метода регулирования соответствующих финансовых отношений. **Метод бюджетно-правового регулирования (метод бюджетного права)** — совокупность приемов и способов государственного воздействия на отношения, возникающие и развивающиеся в рамках бюджетной деятельности государства и муниципальных образований.

По видам, сущности методы бюджетно-правового регулирования в значительной степени приближены к методам финансово-правового регулирования в целом, что объясняется статусом бюджетного права как подотрасли финансового права.

**Императивный метод** — *метод властных предписаний* — основной метод бюджетного права. Это объясняется властным, публично-правовым характером бюджетных отношений. В бюджетных правоотношениях реализуется воля государства и муниципальных образований, выступающих в лице уполномоченных органов. Это означает одностороннее принятие решений с одновременным возложением на другую сторону соответствующих обязанностей. Например, получателям бюджетных средств — казенным учреждениям — бюджетные средства предоставляются в том объеме и порядке, которые установлены правовым актом о бюджете, принятым Российской Федерацией, субъектами РФ, муниципальными образованиями в лице их уполномоченных органов власти в соответствии с бюджетным законодательством. Для казенных учреждений получение бюджетных средств является не только правом, но и обязанностью, поскольку позволяет финансировать реализацию возложенных полномочий (ст. 161, 162 БК РФ).

Следовательно, характерными формами проявления императивного метода как метода бюджетно-правового регулирования являются: наделение одних субъектов бюджетного правоотношения властными полномочиями по отношению к другим субъектам бюджетного правоотношения; наличие в любом бюджетном правоотношении обязательного субъекта — государства (муниципального образования) в лице его уполномоченных органов; жесткое нормативное регулирование правомочий субъектов бюджетного права; совпадение прав субъектов бюджетного права с обязанностями (в большинстве случаев).

---

➤ реформы в современной России: значение, результаты, перспективы : материалы науч.-практ. конф. Воронеж, 2009. С. 138 ; *Пешикова Х. В.* Роль судебных органов в бюджетной деятельности государства // Российское правосудие. 2010. № 12. С. 83—92 ; *Старилов Ю. Н.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: интерпретационная и процессуальная юридическая значимость // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. тр. Воронеж, 2005. Вып. 18. С. 273 ; *Чужикова Н. И.* Судебный прецедент как источник финансового права // Трибуна молодых ученых : сб. науч. тр. Воронеж, 2003. Вып. 4. Ч. 2. С. 218.

<sup>1</sup> См.: ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Императивный метод способствует соблюдению режима законности в бюджетных отношениях, служит гарантией эффективного исполнения бюджета, своевременной реализации финансовых обязательств.

Императивному методу противопоставляется **метод диспозитивный**. Данный метод стал использоваться в современном бюджетном праве России под влиянием экономических процессов, возросшей самостоятельности субъектов РФ в условиях бюджетного федерализма. Применение диспозитивного метода также связано с усиливающимися имущественными характеристиками бюджетных правоотношений, создающими предпосылки использования разного рода конструкций, присущих по традиции отраслям частного права. Ученые признают, что «было бы неправильно считать, что частное начало неизвестно финансовой деятельности государства»<sup>1</sup>.

Диспозитивность заключается в предоставлении субъектам бюджетных правоотношений альтернативной возможности выбора вариантов поведения в случаях, предусмотренных бюджетным законодательством. Поэтому координация действий субъектов бюджетных правоотношений, согласование ими каких-либо условий и вопросов, формулирование рекомендаций, приход к компромиссным решениям возможны лишь в случаях, прямо установленных законом.

Диспозитивный метод бюджетно-правового регулирования прослеживается в следующих положениях БК РФ:

ст. 31.1 предусматривает принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований;

ст. 72 регулирует отдельные вопросы размещения государственных и муниципальных заказов на поставку товаров для государственных и муниципальных нужд;

ст. 80 устанавливает возможность применения норм гражданского законодательства к договорам о предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам;

ст. 105 предусматривает возможность реструктуризации государственного или муниципального долга путем частичного списания (сокращения) суммы основного долга и некоторых других.

Итак, анализ общих характеристик бюджетного права позволяет охарактеризовать данную подотрасль финансового права следующим образом. **Бюджетное право** — совокупность правовых норм, регулирующих бюджетные отношения, возникающие в рамках бюджетной деятельности государства и муниципальных образований в связи с функционированием бюджетов — централизованных публичных фондов, сосредоточивающих денежные средства для финансового обеспечения задач и функций государства и муниципальных образований.

Выделение подотрасли бюджетного права послужило фактором формирования отдельной системы научных знаний — *бюджетно-правовой теории*. Ее задачей является разработка, анализ и совершенствование концептуальных положений, касающихся регулирования бюджетных правоотношений,

---

<sup>1</sup> Запольский С. В. О правовой природе финансовой деятельности государства // Ежегодник МАФП. 2003. М., 2004. С. 22.

бюджетной деятельности государства и муниципальных образований, формирования, распределения и использования финансовых ресурсов для обеспечения реализации задач и функций государства на различных территориальных уровнях. Достижения бюджетно-правовой теории способствуют совершенствованию законодательства и бюджетно-правовой политики, повышению уровня эффективности функционирования финансовой системы государства в целом, усилению координирования действий органов власти и организаций.

## 6.2. Бюджетное устройство Российской Федерации

Бюджетное право России имеет свой терминологически-понятийный аппарат, включающий различные понятия и категории, отражающие характеристики статуса государства применительно к сфере бюджетной деятельности. Одной из важнейших бюджетно-правовых категорий является «бюджетное устройство Российской Федерации».

Действующее бюджетное законодательство не закрепляет определения, не конкретизирует структуру бюджетного устройства Российской Федерации.

В финансово-правовой науке отсутствует единый подход к содержанию данной категории.

По мнению ученых, бюджетное устройство — это построение бюджетной системы и взаимосвязь ее составных частей, порядок установления доходов бюджетов<sup>1</sup>; организация бюджетной системы, определяемая федеративным устройством государства, местным самоуправлением<sup>2</sup>; основанные на правовых нормах принципы построения бюджетной системы, ее структура и организация взаимодействия входящих в нее бюджетов по линии их доходов и расходов<sup>3</sup>. В бюджетно-правовой теории сформулирован подход к бюджетному устройству как к характеристике государства, обусловленной государственным устройством, связанной с осуществлением бюджетной деятельности, подразумевающей функционирование бюджетов, объединенных во внутригосударственную бюджетную систему, и соответствующих им бюджетных отношений (по формированию доходов и расходов, осуществлению бюджетного процесса, межбюджетные отношения и т.д.). При этом бюджет рассматривается как основополагающий элемент бюджетного устройства<sup>4</sup>.

Таким образом, **бюджетное устройство Российской Федерации** является характеристикой государства, связанной с формированием и функционированием бюджетной системы, представленной бюджетами входящих в состав государства публично-правовых образований, установлением нор-

<sup>1</sup> См.: Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). М., 1971. С. 51.

<sup>2</sup> См.: Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В. Бюджетное право России : учеб. пособие. М., 2002. С. 13.

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

<sup>4</sup> См.: Пешкова Х. В. Состояние российской правовой концепции бюджетного устройства государства // Финансовое право. 2011. № 4. С. 2–7.

мативных правовых требований к соответствующим бюджетным отношениям. Это теоретическо-правовое понимание данной категории, в буквальном смысле не закрепленное в действующем бюджетном законодательстве России.

Из анализа положений разд. I БК РФ под названием «Бюджетное устройство Российской Федерации» следует, что законодатель «бюджетным устройством» охватывает совокупность следующих характеристик государства:

- бюджетная классификация РФ (ст. 18—23.1);
- бюджетная система РФ (ст. 10—15);
- принципы бюджетной системы РФ (ст. 28—38.2).

Охарактеризуем подробнее эти элементы бюджетного устройства Российской Федерации.

**Бюджетная классификация РФ** является группировкой 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 (ст. 18 БК РФ).

Бюджетная классификация РФ включает следующие элементы:

- классификация доходов бюджетов;
- классификация расходов бюджетов;
- классификация источников финансирования дефицитов бюджетов;
- классификация операций публично-правовых образований (ст. 19 БК РФ).

Определение принципов назначения, структуры кодов бюджетной классификации, а также присвоение кодов ее составным частям, которые в соответствии с БК РФ являются едиными для бюджетов бюджетной системы РФ, осуществляются Минфином России.

Исходя из своего содержания и целевого предназначения — присвоения доходам бюджета, расходам бюджета, источникам финансирования дефицита бюджета определенного кода, — бюджетная классификация напрямую связана с функционированием бюджетов, входящих в состав бюджетной системы.

Бюджетная классификация играет важную роль для формирования и развития бюджетных отношений. Она обеспечивает единство ведения бюджетной документации, что особенно важно для бюджетного процесса — процесса составления, рассмотрения и утверждения бюджета, исполнения бюджета, составления и утверждения отчета об исполнении бюджета. Бюджетная классификация имеет организующее значение прежде всего для составления доходной и расходной частей бюджета, планирования финансирования дефицита бюджета. Данные показатели бюджета получают отражение в бюджете в соответствии с требованиями бюджетной классификации к терминологическому обозначению соответствующих форм бюджетных средств. Операции с бюджетными средствами в ходе исполнения бюджета также подчиняются присвоению бюджетным средствам в различных формах определенного кода, согласно бюджетной классификации.

Следующий элемент бюджетного устройства — бюджетная система. Под **бюджетной системой РФ** законодательство понимает основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемую нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов (ст. 6 БК РФ).

Согласно ст. 10 БК РФ современная бюджетная система РФ состоит из бюджетов трех уровней:

а) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ;

б) бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

в) местные бюджеты, в том числе:

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

бюджеты городских и сельских поселений.

Трехуровневое строение бюджетной системы России обусловлено ее федеративным государственным устройством, провозглашенной самостоятельностью местного самоуправления (ст. 130 Конституции РФ). Наличие разных уровней публично-правовых образований в федеративном государстве предполагает функционирование помимо федерального бюджета двух уровней бюджетов бюджетной системы. В унитарных государствах (Англия, Франция, Япония, Италия и др.) бюджетная система в целом состоит лишь из двух уровней — государственного бюджета и местных бюджетов.

Таким образом, бюджетное устройство государства как характеристика его бюджетно-правового статуса обусловлено государственным устройством — характеристикой конституционного статуса государства.

Трехуровневое построение бюджетной системы РФ предполагает не только взаимосвязь и взаимозависимость всех бюджетов бюджетной системы, но и наличие между ними отношений иерархии. Это выражается в том, что с позиций федерализма бюджет РФ имеет основное значение для бюджетной системы, развития межбюджетных отношений, в частности направленных на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности нижестоящих по отношению к федеральному уровню публично-правовых образований — субъектов РФ, муниципальных образований. Так, например, согласно ст. 131 БК РФ из федерального бюджета предоставляются дотации субъектам РФ в целях выравнивания их бюджетной обеспеченности.

К числу особенностей трехуровневой бюджетной системы России можно отнести также то, что федеральный бюджет в установленных законом случаях имеет связь с бюджетами муниципальных образований. Это прослеживается в возможности предоставлять из федерального бюджета средства в форме межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ с последующим предоставлением их местным бюджетам в случаях и порядке, установленных федеральными законами (п. 7 ст. 130 БК РФ). Оказание финансовой поддержки муниципальным образованиям со стороны государства в лице субъектов РФ обусловлено тем, что реализация функ-

ций государства на территориальных уровнях невозможна вне взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, координации их финансовых решений.

Каждый бюджет в составе бюджетной системы выполняет свою роль, поставленную в зависимости от статуса публично-правового образования соответствующего уровня, его доходных и расходных полномочий.

**Федеральный бюджет** предназначен для исполнения расходных обязательств Российской Федерации. Использование федеральными органами государственной власти иных форм образования и расходования денежных средств, предназначенных для исполнения расходных обязательств Российской Федерации, не допускается (ст. 13 БК РФ).

Федеральный бюджет в совокупности с бюджетами субъектов РФ объединяются понятием *«государственный бюджет»*.

**Бюджет субъекта РФ** (региональный бюджет) предназначен для исполнения расходных обязательств субъекта РФ. Использование органами государственной власти субъектов РФ иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств субъектов РФ не допускается (ст. 14 БК РФ).

Бюджеты субъектов РФ составляют экономическую основу их функционирования. Каждый субъект РФ имеет собственный бюджет. Формирование, утверждение, исполнение бюджета субъекта РФ и контроль за его исполнением осуществляются субъектами РФ в лице их компетентных органов государственной власти с соблюдением требований, установленных федеральным законодательством, а также законами конкретного субъекта РФ. Субъекты РФ вправе осуществлять расходование бюджетных средств на решение вопросов, не отнесенных законодательством к компетенции федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и не исключенных из компетенции органов государственной власти субъектов РФ федеральными законами, законами субъекта РФ (ст. 26.10, 26.13–26.16 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

**Бюджет муниципального образования** (местный бюджет) предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования. Использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципальных образований не допускается (ст. 15 БК РФ).

Местные бюджеты служат экономической основой местного самоуправления. Это означает, что на местные бюджеты возлагается основная нагрузка в финансировании расходов, соответствующих вопросам местного значения. В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов РФ, возможно осуществление расходов местных бюджетов на реализацию органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (ст. 49, 52, 53 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются муниципальными обра-

зованиями в лице органов местного самоуправления с соблюдением требований, установленных федеральным законодательством, законами субъекта РФ, на территории которого расположено муниципальное образование, а также актами муниципальных образований.

Разграничение бюджетов бюджетной системы РФ на федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, бюджеты муниципальных образований имеет важное значение. С организационно-правовой точки зрения оно выражается в «удобстве ведения бюджетных дел» в соответствии с порядком, максимально приближенным к условиям конкретных публично-правовых образований. На федеральном уровне закладываются основы бюджетных правоотношений, в том числе общие требования к формированию, утверждению и исполнению бюджетов бюджетной системы РФ. Однако дальнейшая детализация этих требований осуществляется на уровне субъектов РФ и муниципальных образований применительно к конкретным бюджетам в пределах требований, установленных федеральным законодательством. Эффективность организации бюджетных правоотношений на разных уровнях бюджетной системы РФ можно отметить и на примере разграничения доходов и расходов между бюджетами различных уровней. Экономическое значение разграничения бюджетов бюджетной системы на три уровня состоит в констатации собственной экономической основы публично-правовых образований.

Исходя из ст. 10 БК РФ, помимо федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в бюджетную систему РФ входят и **бюджеты государственных внебюджетных фондов.**

*Государственный внебюджетный фонд* — фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на социальное страхование, социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь. Иными словами, государственные внебюджетные фонды, точнее, их бюджеты, являются организационно обособленной совокупностью денежных ресурсов, направляемых на реализацию задач и функций государства по обеспечению гарантированных Конституцией РФ социально-экономических прав и свобод граждан.

Исходя из ст. 144 БК РФ, в Российской Федерации в современный период допускается функционирование следующих государственных внебюджетных фондов: *Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР)*, *Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС)*, *Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС)*. На региональном уровне созданы территориальные государственные фонды обязательного медицинского страхования.

Формирование государственных внебюджетных фондов обусловлено различными факторами, в том числе стремлением государства более организованно расходовать свои ресурсы, подвергнуть их использование жесткому контролю и создать гарантии своевременного и эффективного сосредоточения средств для финансирования особо важных затрат — расходов социальной значимости и др. Внебюджетные фонды позволяют обособить источники финансирования целевых социальных расходов среди иных пу-



бличных затрат государства, также необходимых для нормального развития общества.

Бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ предназначены для исполнения расходных обязательств Российской Федерации. Бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта РФ (ст. 14 БК РФ).

Характеризуя бюджетную систему Российского государства, следует упомянуть о таком понятии, как **«консолидированный бюджет»**. Не являясь самостоятельным видом бюджетов бюджетной системы РФ, консолидированные бюджеты тем не менее оказывают значительное влияние на бюджетную деятельность государства и муниципальных образований.

*Консолидированный бюджет РФ* составляют федеральный бюджет и свод консолидированных бюджетов субъектов РФ (без учета межбюджетных трансфертов, распределяемых между этими бюджетами) (ст. 13 БК РФ).

*Консолидированный бюджет субъекта РФ* — бюджет субъекта РФ и свод бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ (без учета межбюджетных трансфертов, распределяемых между этими бюджетами) (ст. 14 БК РФ).

*Консолидированный бюджет муниципального района* — бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов, распределяемых между этими бюджетами) (ст. 15 БК РФ).

Из анализа нормативно установленных дефиниций можно сделать вывод, что по российскому бюджетному законодательству *консолидированный бюджет* представляет собой свод бюджетов всех уровней бюджетной системы на соответствующей территории.

Как отмечалось, консолидированные бюджеты не являются уровневými бюджетами бюджетной системы РФ. Их роль состоит в том, чтобы сформировать общее представление о доходах и расходах публично-правовых образований в составе Российской Федерации; спрогнозировать доходы и расходы соответствующих бюджетов, возникающие дефициты либо профициты бюджета; послужить основой для расчетов распределения бюджетных средств в ходе межбюджетных отношений; учесть все бюджеты, функционирующие в рамках конкретного публично-правового образования, что особенно важно для сложносоставных муниципальных образований. Таким образом, консолидированные бюджеты имеют прежде всего информационное значение. Они способствуют эффективному и рациональному управлению финансами на различных территориальных уровнях. Данные консолидированных бюджетов используются в экономико-статистических отчетах, формировании прогнозов развития территорий, планировании мер бюджетной политики.

Консолидированные бюджеты, в отличие от бюджетов уровней бюджетной системы РФ, не утверждаются законодательными (представительными) органами.

Заслуживает внимания вопрос соотношения финансовой системы и бюджетной системы государства. Бюджетная система как совокупность бюджетов публично-правовых образований занимает центральное место в финансовой системе России. Согласно сложившимся в науке взглядам, финансовая система представлена финансами предприятий и организаций, страховыми фондами, государственным и муниципальным кредитом, внебюджетными фондами, бюджетными фондами<sup>1</sup>. Все звенья финансовой системы так или иначе связаны с бюджетной системой. Например, в бюджетной практике распространены случаи оказания поддержки предприятиям за счет средств федерального бюджета<sup>2</sup>, выделения средств в форме межбюджетных трансфертов государственным внебюджетным фондам (ст. 146 БК РФ). С функционированием бюджета, формированием бюджетных правоотношений связаны иные финансово-правовые понятия и категории, обуславливающие существование иных звеньев финансовой системы: налоги, уплачиваемые организациями и предприятиями, физическими лицами (вид доходов бюджета — ст. 41 БК РФ); государственный и муниципальный кредит (долговые обязательства получают отражение в бюджете — ст. 94 БК РФ) и т.д. Следовательно, от стабильности отдельного бюджета зависит функционирование всех звеньев финансовой системы в целом.

Построение и функционирование бюджетной системы РФ подчиняется определенным требованиям. Такие требования бюджетным законодательством РФ обозначаются как «принципы бюджетной системы Российской Федерации».

**Принципы бюджетной системы** представляют собой требования, предъявляемые к бюджетной системе и обеспечивающие взаимосвязь, слаженное функционирование ее звеньев — бюджетов, но в то же время их относительную обособленность друг от друга в целях эффективности бюджетных отношений на различных территориальных уровнях.

Законодательство (гл. 5 БК РФ) предусматривает закрытый перечень принципов бюджетной системы РФ. Статья 28 БК РФ устанавливает следующий перечень этих принципов:

- единство бюджетной системы РФ;
- разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ;
- самостоятельность бюджетов;
- равенство бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований;
- полнота отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;
- сбалансированность бюджета;
- эффективность использования бюджетных средств;

---

<sup>1</sup> См.: *Запольский С. В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права. М., 2008. С. 47 ; *Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой.* М., 2000. С. 19–20.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 08.07.1994 № 1484 «О Порядке предоставления финансовой поддержки предприятиям за счет средств федерального бюджета».

- общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов;
- прозрачность (открытость);
- достоверность бюджета;
- адресность и целевой характер бюджетных средств;
- подведомственность расходов бюджетов;
- единство кассы.

Исходя из приведенного перечня, принципы бюджетной системы РФ можно объединить в две группы.

*Первую группу* составляют принципы, которые устанавливают требования к функционированию каждого бюджета в отдельности, без соотнесения конкретного бюджета с составом бюджетной системы в целом. В эту группу принципов следует включить следующие принципы: полнота отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов; сбалансированность бюджета; эффективность использования бюджетных средств; общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов; прозрачность (открытость); достоверность бюджета; адресность и целевой характер бюджетных средств; подведомственность расходов бюджетов; единство кассы. Данные принципы отражают основы функционирования бюджета независимо от его места и роли в бюджетной системе в целом.

*Вторая группа* отражает связь между бюджетами бюджетной системы РФ. К таким принципам относятся: единство бюджетной системы РФ; разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами; самостоятельность бюджетов; равенство бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований. Указанные принципы имеют особое значение для развития межбюджетных отношений, в которых проявляется статус субъектов бюджетного права, в чем ведении находятся бюджеты разных уровней.

Приведенная классификация носит условный характер. Все принципы бюджетной системы взаимосвязаны, одни следуют из других, предопределяя содержание бюджетно-правового регулирования в России.

Раскроем подробнее содержание отдельных принципов бюджетной системы РФ.

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

В упрощенном виде принцип единства бюджетной системы РФ означает, что на федеральном уровне должны быть установлены единые требования к осуществлению бюджетной деятельности публично-правовых образований.

**Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ** означает закрепление в соответствии с законодательством РФ доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы РФ, а также определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) и органов управления государственными внебюджетными фондами по формированию доходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов и установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовых образований. Органы государственной власти (органы местного самоуправления) и органы управления государственными внебюджетными фондами не вправе налагать на юридические и физические лица не предусмотренные законодательством РФ финансовые и иные обязательства по обеспечению выполнения своих полномочий (ст. 30 БК РФ).

Требование разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ является конкретизацией применительно к бюджетным правоотношениям установленных Конституцией РФ положений относительно разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также принципа самостоятельного владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью органами местного самоуправления, включая права на самостоятельное формирование, утверждение и исполнение бюджетов и права получения материальных и финансовых средств для обеспечения отдельных государственных полномочий, которыми они наделены законом (ст. 72, 130—132). Органы государственной власти субъекта РФ не вправе осуществлять расходы на решение вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Это правило действует и в отношении муниципальных образований, наделенных собственной компетенцией.

**Принцип самостоятельности бюджетов** отражает некоторые признаки, характеризующие бюджетные отношения. Исходя из ст. 31 БК РФ, данный принцип подразумевает:

- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;
- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных БК РФ;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с БК РФ самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов,

финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы РФ);

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

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

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

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

Принцип самостоятельности бюджетов обуславливает место и роль бюджетов в бюджетной системе государства. Бюджеты, входящие в бюджетную систему РФ, самостоятельны и не включены друг в друга: местные бюджеты не включены в соответствующие бюджеты субъектов РФ, бюджеты субъектов РФ не включены в федеральный бюджет.

**Принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований** означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными БК РФ. Договоры и соглашения между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, органами государственной власти и органами местного самоуправления, не соответствующие БК РФ, признаются недействительными (ст. 31.1 БК РФ).

Подчеркнем, что речь в рассмотренном принципе идет о равенстве бюджетных прав публично-правовых образований одного уровня. Это объясняется предоставлением им того объема компетенции, который не может быть одинаковым у субъектов разных уровней.

Согласно **принципу полноты 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 (ст. 32 БК РФ).

Реализация данного принципа позволяет отрегулировать максимально полно возобновляющиеся в конкретном финансовом периоде бюджетные отношения (прежде всего отношения формирования доходов, осуществления расходов, финансирования дефицита бюджета, соответствующие бюджетные процессуальные отношения), а также прогнозировать отношения, сопутствующие бюджетным (налоговые правоотношения, гражданско-правовые отношения реализации государственного и муниципального имущества, отношения государственных закупок, формирования и исполнения долговых обязательств и др.). Исходя из того, что бюджет представляет собой финансовый план, от реализации уполномоченными органами власти обязанности отразить в нем в полном объеме все доходы, расходы и источники финансирования бюджета зависит ход бюджетных правоотношений в предстоящем финансовом периоде.

**Принцип сбалансированности бюджета** означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета (ст. 33 БК РФ). Под дефицитом бюджета ст. 6 БК РФ понимает превышение расходов бюджета над его доходами. Явление, противоположное дефициту бюджета — *бюджетный профицит*, — превышение доходов бюджета над расходами бюджета.

**Эффективность использования бюджетных средств** как принцип бюджетной системы РФ подразумевает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности) (ст. 34 БК РФ).

**Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов бюджетной системы РФ** означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете в части, касающейся: субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы РФ; средств целевых иностранных кредитов (заимствований); добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан; расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с международными договорами (соглашениями) с участием Российской Федерации; расходов бюджета, осуществляемых за пределами террито-

рии РФ; отдельных видов неналоговых доходов, предлагаемых к введению (отражению в бюджете) начиная с очередного финансового года, расходов бюджета, осуществляемых в случаях и в пределах поступления отдельных видов неналоговых доходов (ст. 35 БК РФ).

**Принцип прозрачности (открытости)** как принцип бюджетной системы РФ означает:

- «обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;

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

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

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

Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета» (ст. 36 БК РФ).

Положения БК РФ о секретных статьях в составе федерального бюджета отвечают перечню сведений, составляющих государственную тайну, установленному ст. 5 Закона РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне». Согласно этой статье сведения о расходах федерального бюджета, связанных с обеспечением обороны, безопасности государства и правоохранительной деятельности в Российской Федерации, составляют государственную тайну.

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

Достоверность бюджета как принцип бюджетной системы РФ включает два момента.

Во-первых, констатируется требование реалистичности расчета доходов и расходов бюджета. Реалистичность расчета указанных показателей бюджета является важным условием достоверности бюджета как финансового

плана. От соответствия заложенных в бюджет доходов и расходов требованиям объективности, соответствия реально сложившейся социально-экономической обстановке зависит ход бюджетных отношений в предстоящий период, возможность финансового обеспечения расходных обязательств.

Во-вторых, отражается требование надежности показателей прогноза социально-экономического развития территории. Согласно ст. 1 Федерального закона от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» под государственным прогнозированием социально-экономического развития Российской Федерации понимается система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования. Программа социально-экономического развития Российской Федерации — это комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров. Составление прогнозов социально-экономического развития публично-правовых образований имеет важное значение для бюджетной деятельности. На основе прогноза социально-экономического развития составляется проект бюджета (ст. 169 БК РФ). Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в целом по Российской Федерации, по народно-хозяйственным комплексам и отраслям экономики, по регионам. Отдельно выделяется прогноз развития государственного сектора экономики.

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

Несоблюдение целевого характера использования бюджетных средств — нецелевое использование бюджетных средств — относится в соответствии со ст. 306.4 БК РФ к основаниям применения мер юридической ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ.

**Принцип подведомственности расходов бюджетов** подразумевает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся. Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств не вправе распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств. Распорядитель и получатель бюджетных средств могут быть включены в перечень подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств только одного главного распорядителя бюджетных средств. Подведомственность получателя бюджетных средств главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств возникает в силу закона, нормативного правового акта Президента РФ, Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации (ст. 38.1 БК РФ).



**Принцип единства кассы** означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории соответственно Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством РФ (ст. 38.2 БК РФ). Подробнее речь о данном принципе идет в параграфе 7.4 настоящей главы в аспекте исполнения бюджета как стадии бюджетного процесса.

Данные принципы отражают наиболее важные характеристики бюджетной системы РФ и соответственно правового регулирования бюджетных отношений бюджетным правом. Закрепление этих принципов в законодательстве означает создание нормативных ориентиров для субъектов бюджетного права.

Итак, бюджетное устройство Российской Федерации имеет довольно сложную структуру. Каждый элемент бюджетного устройства отражает важную характеристику бюджетной деятельности государства, имеет свое предназначение для формирования и реализации бюджетно-правового статуса субъектов бюджетных правоотношений. Это обуславливает комплексное содержание бюджетно-правового регулирования в современный период.

### **6.3. Правовое регулирование межбюджетных отношений**

Согласно ст. 6 БК РФ **межбюджетные отношения** — это «взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса».

В финансово-правовой литературе межбюджетные отношения определяются неоднозначно.

Одними учеными они рассматриваются как разновидность бюджетных отношений, складывающихся между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями по поводу распределения расходов и доходов между уровнями бюджетной системы, последующего перераспределения доходов между бюджетами одного уровня бюджетной системы, а также по поводу организационного обеспечения процессов исполнения бюджетов, осуществления государственного финансового контроля за расходованием бюджетных средств в ходе бюджетного регулирования<sup>1</sup>.

По мнению других ученых, межбюджетные отношения — это совокупность отношений по поводу разграничения и закрепления бюджетных полномочий территориальных образований, соблюдения прав, обязанностей

---

<sup>1</sup> См.: Селюков А. Д. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации. М., 2003. С. 142.

и ответственности органов власти в области составления, утверждения и исполнения бюджетов и бюджетного процесса<sup>1</sup>.

К числу межбюджетных отношений также относятся отношения между органами власти, преимущественно разных уровней, по разграничению на постоянной основе (без ограничения сроком) расходных и доходных полномочий, соответствующих им расходов и в максимально возможной степени доходных источников, а также отношения по межбюджетному регулированию: распределению некоторых налогов по нормативам отчислений между бюджетами разных уровней и перераспределению средств из бюджетов одного уровня бюджетной системы в другой в разных формах в целях обеспечения доступа граждан на всей территории страны к получению бюджетных услуг<sup>2</sup>.

Проанализировав приведенные выше определения межбюджетных отношений, можно сделать вывод о следующих их признаках.

Во-первых, межбюджетные отношения могут носить как имущественный характер (распределение средств между бюджетами), так и организационный (складываться по поводу регулирования бюджетных отношений с учетом интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований), в зависимости от того, что выступает объектом соответствующих отношений.

Во-вторых, межбюджетные отношения задействуют публично-правовые образования (разных уровней либо одного уровня), в ведении которых находятся бюджеты бюджетной системы РФ.

В-третьих, Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования в межбюджетных отношениях выступают непосредственно в лице органов государственной власти и органов местного самоуправления соответственно, уполномоченных распоряжаться средствами соответствующего бюджета.

Отмеченный выше характер межбюджетных отношений — имущественный либо организационный — позволяет разделить эти отношения на две группы.

*Первая группа* — межбюджетные отношения, связанные с распределением денежных (бюджетных) средств между бюджетами бюджетной системы РФ в различных формах — *имущественные межбюджетные отношения*. Формы распределяемых между бюджетами средств охватываются понятием «межбюджетные трансферты». Согласно ст. 6 БК РФ **межбюджетные трансферты** — это «средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации». Межбюджетные трансферты выделяются в нескольких формах:

- дотации;
- субсидии;
- субвенции;
- иные формы межбюджетных трансфертов (ст. 129, 135, 142 БК РФ).

<sup>1</sup> См.: *Бутко И. М.* Межбюджетная правовая политика в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Научные труды РАЮН. Вып. 6 : в 4 т. М., 2006. Т. 2. С. 32.

<sup>2</sup> См.: *Рыбакова Р. Ю.* Теоретические основы построения межбюджетных отношений // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2007. № 9.

Соответственно указанным формам межбюджетных трансфертов межбюджетные отношения делятся на следующие подгруппы: межбюджетные отношения по предоставлению дотаций, межбюджетные отношения по предоставлению субсидий, межбюджетные отношения по предоставлению субвенций, иные межбюджетные отношения.

*Объектами* указанной группы межбюджетных отношений являются бюджетные средства — межбюджетные трансферты в конкретной форме.

*Вторая группа* межбюджетных отношений — межбюджетные отношения, носящие *неимущественный (организационный) характер*. К таковым относятся отношения:

- по поводу формирования бюджетной системы РФ;
- по поводу разграничения расходов и доходов между уровнями бюджетной системы РФ, распределению налоговых отчислений;
- по поводу разграничения и закрепления бюджетных полномочий Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований;
- по поводу контроля за использованием денежных средств, распределенных между бюджетами бюджетной системы РФ;
- иные отношения по поводу регулирования бюджетных отношений с учетом интересов публично-правовых образований различных уровней.

Указанные межбюджетные отношения носят организационный характер, поскольку их основная цель — разрешение бюджетных вопросов, обеспечение нормативного регулирования бюджетных отношений, учитывающего интересы как Российской Федерации, так и субъектов РФ, муниципальных образований (интересы различных муниципальных образований — применительно к межбюджетным отношениям на уровне субъектов РФ). В ходе таких межбюджетных отношений на нормативном уровне разрабатываются подходы к разграничению доходных и расходных полномочий между уровнями власти, определению критериев и методов распределения бюджетных средств в виде межбюджетных трансфертов и т.д.

Основным видом межбюджетных отношений следует считать отношения по распределению бюджетных средств между бюджетами в форме межбюджетных трансфертов (гл. 16 БК РФ).

Охарактеризуем подробнее особенности отдельных форм межбюджетных трансфертов.

БК РФ определяет **дотации** как межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования (ст. 6).

Порядок предоставления дотаций закреплен в ст. 131, 137, 138, 142.1 БК РФ. Дотации выделяются как из федерального бюджета субъектам РФ, так и из бюджетов субъектов РФ — поселениям и муниципальным районам (городским округам), из бюджетов муниципальных районов — поселениям.

Исходя из ст. 6 БК РФ, дотации предоставляются «без установления направлений... их использования». Дотации предоставляются на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований (ст. 131, 135 БК РФ). Следовательно, БК РФ не связывает дотации с осуществлением конкретных затрат получающих их публично-правовых образований, предоставление дотаций не обусловлено заранее

оговоренными направлениями использования бюджетных средств. Данное свойство дотаций должно учитываться при их предоставлении, отражении в бюджете в ходе бюджетного процесса.

В целях сосредоточения средств для распределения в виде дотаций в составе федерального бюджета формируется Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (п. 2 ст. 131 БК РФ). Этот Фонд был создан в 1994 г. на основании Указа Президента РФ от 22.12.1993 № 2268 «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ в 1994 году». В составе бюджетов субъектов РФ образуются региональные фонды финансовой поддержки поселений (муниципальных районов (городских округов))<sup>1</sup>, в составе бюджетов муниципальных образований — районные фонды финансовой поддержки поселений (п. 1 ст. 137, п. 1 ст. 138, п. 1 ст. 142.1 БК РФ). Объем формируемого в составе бюджета фонда финансовой поддержки и получатели дотаций утверждаются правовым актом о соответствующем бюджете на очередной финансовый период.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ распределяются между субъектами Федерации в соответствии с единой методикой, утверждаемой Правительством РФ с учетом требований, предусмотренных ст. 131 БК РФ. В настоящее время действует Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденная постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 № 670. Она устанавливает требования к расчету (формулу) уровня бюджетной обеспеченности получателей дотаций, способ расчета индекса налогового потенциала субъектов РФ, индекса бюджетных расходов (п. 2–7).

Согласно п. 2 ст. 131 БК РФ общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ на очередной финансовый год и плановый период определяется в порядке, установленном Правительством РФ. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ предоставляются субъектам РФ, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта РФ исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов РФ с учетом струк-

---

<sup>1</sup> См., например: ст. 63 Закона Воронежской области от 07.06.2006 «Устав Воронежской области» // Коммуна. 2006. 10 июля ; ст. 28 Закона г. Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве».

туры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема государственных и муниципальных услуг в расчете на одного жителя (п. 6 ст. 131 БК РФ).

Установленный в качестве критерия выделения дотаций уровень бюджетной обеспеченности связан с денежной стоимостью бюджетных (государственных, муниципальных) услуг, предоставляемых органами государственной власти (местного самоуправления), казенными учреждениями в расчете на душу населения за счет средств соответствующего бюджета. Государственные услуги — услуги, имеющие общественную значимость, оказываемые на установленных законодательством условиях неопределенному кругу лиц. В различных субъектах РФ и муниципальных образованиях их стоимость различается в зависимости от структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий. Поэтому в целях обеспечения равного доступа граждан, проживающих в различных частях Российской Федерации, к получению услуг необходимо выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований за счет предоставления дополнительных финансовых средств в виде дотаций.

Следующей формой межбюджетных отношений являются **субсидии**.

Понятие субсидий, а также порядок их предоставления установлены ст. 132, 139, 142.2 БК РФ.

*Под субсидиями бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета* понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

*Под субсидиями местным бюджетам из бюджета субъекта РФ* понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Субсидии предоставляются субъектам РФ и муниципальным образованиям на условиях софинансирования. Это означает, что субсидии финансируют мероприятия и объекты в определенной доле от необходимого объема средств. Доля софинансирования устанавливается в зависимости от целей субсидирования, бюджетной обеспеченности соответствующих публично-правовых образований, уровня их расходов на определенные мероприятия, иных характеристик получателя.

Участие одного публично-правового образования в осуществлении затрат на объекты, подведомственные другому, выделением субсидий не приводит к изменению форм собственности на эти объекты. Это объясняется задачами, поставленными перед субсидиями, — оказать финансовую поддержку субъектам РФ и муниципальным образованиям в реализации за-

дач и функций Российского государства на различных территориальных уровнях в пределах возложенных на них полномочий (функционирование объектов социальной инфраструктуры, осуществление социальных расходов, поддержание благоустройства и т.д.).

Субсидии имеют строго целевой характер. Он конкретизирует принцип бюджетной системы РФ — принцип адресности и целевого характера бюджетных средств (ст. 38 БК РФ) применительно к конкретной форме средств бюджета — субсидиям. «Привязанность» субсидий к осуществлению конкретных бюджетных расходов должна быть установлена на стадии составления проекта бюджета в ходе бюджетного процесса.

В числе *расходов*, осуществляемых за счет распределения субсидий:

- осуществление капитального ремонта объектов, находящихся в собственности субъектов РФ<sup>1</sup>;
- социальные расходы;
- создание объектов инфраструктуры<sup>2</sup>;
- реализация долгосрочных целевых программ<sup>3</sup> и т.д.

В составе федерального бюджета могут предусматриваться субсидии бюджетам субъектов РФ на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ в целях реализации ими некоторых их расходных обязательств, в составе бюджета субъекта РФ — субсидии местным бюджетам на выравнивание обеспеченности муниципальных образований по реализации ими их отдельных расходных обязательств (п. 2 ст. 132, п. 2 ст. 139 БК РФ).

Субсидии бюджетам субъектов РФ на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов РФ, субсидии на софинансирование разработки проектной документации на объекты капитального строительства государственной собственности субъектов РФ предоставляются из Инвестиционного фонда РФ, сформированного в составе федерального бюджета (п. 11 Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 01.03.2008 № 134).

Объем и цели предоставляемых в конкретном финансовом периоде субсидий устанавливаются правовым актом о бюджете на соответствующий период в соответствии с требованиями БК РФ.

К числу межбюджетных трансфертов относятся также **субвенции**.

Понятие субвенций, а также режим их предоставления установлены ст. 133, 140 БК РФ.

---

<sup>1</sup> См., например: постановление Правительства РФ от 06.06.2006 № 353 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление капитального ремонта гидротехнических сооружений, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, и бесхозяйных гидротехнических сооружений».

<sup>2</sup> См., например: постановление Правительства РФ от 20.12.2007 № 904 «О порядке предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание технопарков в сфере высоких технологий».

<sup>3</sup> См.: ст. 179 БК РФ.

Под *субвенциями бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета* понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке.

Под *субвенциями местным бюджетам из бюджета субъекта РФ* понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов РФ, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке.

Основной характеристикой субвенций является их целевой характер. Средства субвенций направляются на финансовое обеспечение расходных обязательств, которые приобретают публично-правовые образования вследствие передачи (делегирования) полномочий с одного уровня публично-правовых образований на другой.

В современной бюджетной практике немало примеров передачи бюджетных средств в виде субвенций субъектам РФ и муниципальным образованиям. Например, субвенции выделяются бюджетам субъектов РФ на финансовое обеспечение следующих полномочий, осуществление которых передано органам государственной власти субъектов РФ:

предоставление водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов РФ, в пользование на основании договоров водопользования;

осуществление мер по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов РФ;

осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов РФ<sup>1</sup>.

Другими примерами являются субвенции на оказание гражданам социальных услуг, субвенции на осуществление полномочий по первичному воинскому учету<sup>2</sup>, субвенции на оплату услуг жилищно-коммунального хозяйства<sup>3</sup> и т.д. По каждому виду субвенций утверждаются специальные правила, методики.

---

<sup>1</sup> См., например: постановление Правительства РФ от 27.10.2006 № 629 «Об утверждении Правил расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений».

<sup>2</sup> См., например: постановление Правительства РФ от 29.04.2006 № 258 «О субвенциях на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты».

<sup>3</sup> См., например: письмо Минфина России от 24.05.2007 № 06-05-13/2-18 о перераспределении между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета ➔

Субвенции из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ предоставляются на основе методик, утверждаемых Правительством РФ в соответствии с требованиями БК РФ, федеральных законов и нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ. На уровне субъектов РФ для предоставления субвенций муниципальным образованиям также утверждаются соответствующие методики<sup>1</sup>. По каждому виду субвенций утверждается отдельная методика. Подчинение распределения субвенций специальным методикам, правилам является гарантией того, что объем переданных публично-правовому образованию полномочий будет адекватен объему предоставляемых ему финансовых ресурсов для реализации этих полномочий.

Объем предоставляемых бюджетных средств в форме субвенций обусловлен объемом финансовых ресурсов, необходимых для осуществления делегированных полномочий. При расчете объема субвенций в составе соответствующего фонда учитываются следующие показатели: численность населения субъектов РФ и муниципальных образований; круг потребителей государственных (муниципальных) услуг; условия, влияющие на стоимость государственных (муниципальных) услуг в субъектах РФ (климатические, географические характеристики территории и др.) (по анализу п. 4 ст. 133, п. 3 ст. 140 БК РФ). Использование при распределении субвенций показателей, характеризующих собственные доходы публично-правовых образований — получателей субвенций, не допускается. Данное ограничение имеет важное значение: является гарантией получения субъектами РФ и муниципальными образованиями объема средств, действительно необходимого для реализации делегированных им полномочий.

Таким образом, правовое регулирование межбюджетных отношений бюджетным законодательством РФ является довольно детальным, отвечающим потребностям упорядочения соответствующей разновидности бюджетных правоотношений.

## 6.4. Правовое регулирование бюджетного процесса

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

Бюджетный процесс регулируется БК РФ (ч. III, ст. 152—264.11), а также принятыми в соответствии с ним федеральными законами, подза-

➔ на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2007. № 11 (ч. 2).

<sup>1</sup> См. также: постановление Правительства РФ от 18.10.2005 № 625 «Об утверждении Правил расходования местными бюджетами субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета».



конными актами, нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальных образований.

Соответствующие правовые нормы относятся к *бюджетным процессуальным*. Они закрепляют правила, порядок применения материальных бюджетно-правовых норм, выступают гарантией их реализации. Бюджетные процессуальные нормы предусматривают виды действий и операций в рамках бюджетного процесса, их последовательность, формы и сроки осуществления действий, бюджетные процедуры, порядок принятия решений и т.д.

Наличие в системе бюджетного права норм, регулирующих бюджетный процесс, означает понимание бюджетного права в качестве совокупности норм права, имеющей не чисто материальное содержание, а скорее смешанное (и материальное, и процессуальное). Отсюда финансовое право, в состав которого входит бюджетное право, не является чисто материальной отраслью права.

Бюджетный процесс является сферой развития и функционирования процессуальных бюджетных правоотношений. К таковым относятся, например, следующие правоотношения: по составлению проектов бюджетов, рассмотрению и утверждению бюджетов; бюджетные правоотношения по исполнению бюджетов — правоотношения исполнения доходов бюджета, исполнения расходов бюджета; бюджетные правоотношения, формирующиеся в ходе осуществления бюджетного контроля и некоторые другие. Процессуальные бюджетные отношения складываются по поводу формирования уполномоченными органами проекта бюджета, рассмотрения и утверждения правового акта о бюджете, исполнения бюджета, составления и утверждения отчета об исполнении бюджета. Соответственно **объектами** бюджетных правоотношений процессуального характера выступают: проект бюджета, бюджет как правовой акт, отчет об исполнении бюджета, а также иные акты и документы, составляемые в ходе бюджетного процесса (бюджетная роспись и т.д.). Разграничение процессуальных бюджетных правоотношений, определение моментов их возникновения и прекращения обусловлено конкретной стадией бюджетного процесса, в рамках которой формируются соответствующие правоотношения.

Бюджетный процесс является разновидностью юридического процесса. В таком качестве он «единственный юридический процесс, обслуживающий формирование и исполнение одного единственного закона — закона о бюджете на предстоящий финансовый год»<sup>1</sup>. Составной частью бюджетного процесса является рассмотрение и утверждение закона о бюджете — законодательный процесс относительно бюджета. В то же время содержание бюджетного процесса шире, нежели законодательного процесса. Бюджетный процесс подразумевает также исполнение правового акта о бюджете помимо собственно законодательной деятельности.

Бюджетный процесс осуществляется на всех уровнях бюджетной системы РФ — на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ, на уровне

---

<sup>1</sup> Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М., 2003. С. 58.

муниципальных образований. Это следует из содержания ст. 11 БК РФ, предусматривающей правовую форму бюджетов. При этом требования к осуществлению бюджетного процесса едины для публично-правовых образований всех уровней. БК РФ как акт федерального уровня, основной акт бюджетного законодательства устанавливает основополагающие требования к осуществлению бюджетного процесса. Субъекты РФ и муниципальные образования также уполномочены принимать нормативные правовые акты, регулирующие бюджетный процесс, в пределах своей компетенции и в соответствии с требованиями федерального законодательства (п. 3, 4 ст. 152 БК РФ).

Требования к осуществлению бюджетного процесса относительно бюджетов государственных внебюджетных фондов сходны с требованиями к осуществлению бюджетного процесса относительно бюджета РФ, бюджетов субъектов РФ. Это означает, что к формированию доходов и осуществлению расходов бюджетов государственных внебюджетных фондов предъявляются такие же требования, как к доходам и расходам других бюджетов бюджетной системы РФ.

Для бюджетного процесса также характерно нормативное установление строго определенных промежутков времени для осуществления тех или иных действий с бюджетом и с сопутствующими документами. Эти промежутки времени следует обозначать как **бюджетные процессуальные сроки**. Они предусмотрены БК РФ. К таковым относятся: срок направления Президентом РФ Бюджетного послания Федеральному Собранию (ст. 170); срок внесения проекта бюджета на рассмотрение законодательного органа (п. 1 ст. 192, п. 1 ст. 194); срок направления бюджета в комитет по налогам и бюджету (п. 2 ст. 194); сроки рассмотрения бюджета в трех чтениях (ст. 205, 207) и т.д.

Как отмечалось, бюджетный процесс осуществляется за счет деятельности уполномоченных субъектов. Соответственно, они являются **субъектами** бюджетных процессуальных отношений. *Участниками бюджетного процесса* являются следующие субъекты:

- Президент РФ;
- высшее должностное лицо субъекта РФ, глава муниципального образования;
- законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления;
- исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований);
- ЦБ РФ;
- органы государственного (муниципального) финансового контроля (Счетная палата РФ, Росфиннадзор, контрольные органы субъектов РФ и муниципальных образований);
- 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 (ст. 152 БК РФ).

Участниками бюджетного процесса являются и казенные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие получатели бюджетных средств, а также кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджетов в допускаемых законом случаях (ст. 156, 161, 162 БК РФ).

Статья 164 БК РФ конкретизирует состав участников бюджетного процесса применительно к бюджету РФ.

Указанные субъекты реализуют различные задачи и функции в бюджетном процессе исходя из их компетенции. Полномочия участников бюджетного процесса регулируются гл. 19 БК РФ. Например, роль Президента РФ в бюджетном процессе состоит в разработке Бюджетного послания, указывающего основные направления бюджетной политики государства на предстоящий период, подписании федерального закона о федеральном бюджете. Органы исполнительной власти (Правительство РФ, Минфин России, соответствующие органы на уровне субъектов РФ и муниципальных образований) разрабатывают проект бюджета. Утверждается проект бюджета законодательными (представительными) органами власти. Органы исполнительной власти финансовой компетенции (Федеральное казначейство и его территориальные подразделения) осуществляют исполнение правового акта о бюджете.

Бюджетный процесс состоит из нескольких стадий. **Стадия бюджетного процесса** — совокупность действий уполномоченных органов власти, осуществляющихся в строгой последовательности в рамках соответствующей процессуальной деятельности. Названия стадий бюджетного процесса едины для бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Бюджетный процесс включает следующие стадии:

- составление проектов бюджета;
- рассмотрение и утверждение проектов бюджета;
- исполнение бюджета;
- составление, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета (ст. 6 БК РФ).

**Стадия составления проекта бюджета** — первая стадия бюджетного процесса. Составление проекта федерального бюджета регулируется гл. 20 (ст. 169—184) БК РФ. Составление проектов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов регулируется БК РФ, а также нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальных образований.

Составление проектов бюджетов является исключительной прерогативой органов исполнительной власти — Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и местных администраций муниципальных образований. Непосредственное же формирование проектов бюджетов осуществляют Минфин России, соответствующие финансовые органы на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

Стадия составления проекта бюджета имеет важное значение. Ее целью является подготовка обоснованного с экономической и юридической точек зрения проекта бюджета для его последующего внесения в законодатель-

ный (представительный) орган на рассмотрение и утверждение. От того, насколько четко, детально отработан бюджет как финансовый документ, зависит реализация положений правового акта о бюджете в будущем — на стадии исполнения бюджета. Согласно ст. 169 БК РФ проект федерального бюджета составляется и утверждается сроком на три года — очередной финансовый год и плановый период. Проекты бюджетов субъектов РФ, проекты местных бюджетов составляются и утверждаются сроком на один год (на очередной финансовый год) или сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период) в соответствии с законами субъектов РФ (муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований), за исключением закона (решения) о бюджете.

При составлении проекта бюджета учитываются следующие документы и материалы:

- Бюджетное послание Президента РФ;
- прогноз социально-экономического развития территории;
- сводный финансовый баланс Российской Федерации;
- среднесрочный финансовый план (перспективный финансовый план) (субъектов РФ, муниципальных образований);
- долгосрочные целевые программы.

Применительно к составлению проекта бюджета РФ закон устанавливает *дополнительные требования*. Исходной информационной базой для разработки проекта этого бюджета являются:

- Бюджетное послание Президента РФ;
- перспективный финансовый план;
- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на очередной год;

- отчет об исполнении федерального бюджета в отчетном году и основные показатели ожидаемого исполнения федерального бюджета в текущем году;

- доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования;

- проекты федеральных законов (федеральные законы) о внесении изменений в законодательство РФ о налогах и сборах;

- реестр расходных обязательств Российской Федерации и изменения, которые планируется в него внести в связи с проектами нормативных правовых актов (нормативными правовыми актами, договорами, соглашениями), определяющих расходные обязательства Российской Федерации.

*Бюджетное послание Президента РФ* представляет собой документ, в котором определяется бюджетная политика Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период. Послание направляется Федеральному Собранию не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году (ст. 170 БК РФ)<sup>1</sup>. На уровне субъектов РФ и му-

---

<sup>1</sup> Например, Бюджетные послания Президента РФ Федеральному собранию от 28.06.2012 «О бюджетной политике в 2013–2015 годах», от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012–2014 годах», от 29.06.2010 «О бюджетной политике в 2011–2013 годах».

ниципальных образований бюджетные послания формируются главами субъектов РФ, главами муниципальных образований. Бюджетное послание не относится к нормативным правовым актам, носит рекомендательный характер, будучи политическим документом. В нем содержится краткое описание направлений бюджетной политики как общегосударственного уровня, так и территориальных, а также предполагаемых результатов формирования доходов и осуществления расходов бюджета, межбюджетных отношений, исполнения обязательств в рамках государственного долга. Закон не устанавливает жестких требований к содержанию Бюджетного послания ни Президента РФ, ни территориальных органов власти.

Составление *прогнозов социально-экономического развития территорий* основывается на положениях Федерального закона от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». На основе прогноза социально-экономического развития территории планируются уровень и состав доходов и расходов бюджета, дефицит бюджета и иные показатели бюджета. Разработка государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы обеспечивается Правительством РФ.

*Сводный финансовый баланс Российской Федерации* — это документ, характеризующий объем и использование финансовых ресурсов Российской Федерации (валового национального располагаемого дохода) и секторов экономики. Он составляется в целях оценки объемов финансовых ресурсов при разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и влияния федеральной политики в области экономического развития на показатели прогноза социально-экономического развития Российской Федерации (ст. 175 БК РФ).

Для составления проекта бюджета (субъекта РФ, муниципального образования) важное значение имеет *среднесрочный финансовый план* — документ, содержащий основные параметры бюджета (бюджета субъекта РФ, бюджета муниципального образования) (ст. 174 БК РФ).

В ходе составления проекта бюджета учитываются также данные *целевых программ* (ст. 179, 179.1, 179.3 БК РФ). В соответствии с федеральной адресной инвестиционной программой осуществляется вложение бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства за счет средств федерального бюджета (ст. 179.1 БК РФ).

Понятие целевых программ, правовой режим формирования, утверждения и исполнения целевых программ федерального уровня регулируются Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация<sup>1</sup>. *Целевая программа* представляет собой увязанный по ресурсам, исполнителям, срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных,

---

<sup>1</sup> Утвержден постановлением Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 «О реализации Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”».

социально-экономических, организационно-хозяйственных мероприятий, обеспечивающих решение задач в области экономического, социального и культурного развития государства и муниципальных образований.

Существуют различные виды целевых программ. БК РФ предусматривает лишь долгосрочные и ведомственные целевые программы, не указывая критериев классификации программ (ст. 179, 179.3). Анализ бюджетной практики свидетельствует о возможности сгруппировать целевые программы в соответствии с различными критериями. Эти критерии учитывают специфику программ, особенности их принятия и планирования расходов, использования бюджетных средств в рамках бюджетного процесса.

*По периоду действия* различаются:

- а) долгосрочные целевые программы;
- б) среднесрочные целевые программы;
- в) краткосрочные целевые программы.

Период реализации долгосрочных целевых программ — свыше пяти лет. Долгосрочными программами в рамках бюджетного процесса могут быть запланированы различные затраты, в том числе: бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности РФ, государственной собственности субъектов РФ и муниципальной собственности в форме капитальных вложений в основные средства государственных (муниципальных) учреждений и государственных (муниципальных) унитарных предприятий; бюджетные ассигнования на иные нужды общезначимого характера; средства на поддержку граждан в той или иной форме<sup>1</sup>, и т.д.

Срок реализации среднесрочных целевых программ — от года до пяти лет. Срок осуществления задач, запланированных краткосрочными целевыми программами, не должен превышать финансового года. Данные характеристики срока действия программ должны быть учтены при составлении проекта бюджета в ходе бюджетного процесса.

*По уровню значимости* целевые программы разграничиваются на следующие виды:

- а) федеральные целевые программы;
- б) целевые программы субъектов РФ;
- в) местные целевые программы.

Федеральные целевые программы посвящены разработке путей разрешения проблем государственной значимости, которые невозможно разрешить лишь средствами субъектов РФ из-за их всеохватывающего характера, значительного объема требующихся ресурсов. В программах нижестоящего порядка прослеживается ярко выраженный территориальный характер проблем, их связь с вопросами регионального и местного значения.

*По статусу* целевые программы делятся на следующие группы:

- а) федеральные целевые программы;

---

<sup>1</sup> Статья 79 БК РФ. См., например: постановление Правительства РФ от 01.03.2011 № 133 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)»».

б) подпрограммы федеральных целевых программ (выделение подпрограмм связано с тем, что поставленная в качестве идейной цель программы развивается в адресные подцели, т.е. имеет место своего рода разукрупнение цели программы);

в) ведомственные целевые программы.

*По функциональной ориентации* различаются:

а) инвестиционные целевые программы;

б) социально-экономические целевые программы;

в) целевые программы, содействующие развитию инфраструктуры, транспорта, и др.

*По приоритетности* целевые программы разграничиваются на следующие группы:

а) первоочередные целевые программы;

б) экстренные целевые программы;

в) планово-прогнозные целевые программы;

г) временно отложенные целевые программы.

*По масштабу поставленной проблемы* различаются:

а) отраслевые целевые программы;

б) комплексные целевые программы.

Целевой характер учитываемых в ходе бюджетного процесса программ проявляется в строгом подчинении предусмотренных программой мероприятий и выделяемых финансовых средств достижению целей и задач, запланированных программой. Реализация поставленных целей гарантируется строгой отчетностью по целевым программам в ходе бюджетного процесса. Отчетность по целевым программам является необходимой, поскольку реализация целевых программ осуществляется за счет средств соответствующего бюджета.

В целях своевременного и качественного составления проектов бюджетов соответствующие финансовые органы имеют право получать необходимые сведения от иных финансовых органов, органов государственной власти, органов местного самоуправления в пределах их компетенции.

Составленный проект бюджета направляется законодательному (представительному) органу для рассмотрения и утверждения.

**Стадия рассмотрения и утверждения проекта бюджета** является второй стадией бюджетного процесса (ст. 184.1—213 БК РФ). Значение данной стадии бюджетного процесса состоит в том, что в ее рамках проект бюджета как финансового плана приобретает юридическую силу правового акта.

Одновременно с проектом закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган представляются следующие документы и материалы:

- основные направления бюджетной и налоговой политики;
- предварительные итоги социально-экономического развития соответствующей территории за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития соответствующей территории за текущий финансовый год;
- прогноз социально-экономического развития соответствующей территории;

- прогноз основных характеристик (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицита (профицита) бюджета) консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной финансовый год и плановый период либо утвержденный среднесрочный финансовый план;
- пояснительная записка к проекту бюджета;
- методики (проекты методик) и расчеты распределения межбюджетных трансфертов;
- верхний предел государственного (муниципального) долга на конец очередного финансового года;
- оценка ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год;
- проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов;
- предложенные законодательными (представительными) органами, органами судебной системы, органами государственного (муниципального) финансового контроля, созданными законодательными (представительными) органами, проекты бюджетных смет указанных органов, представляемые в случае возникновения разногласий с финансовым органом в отношении указанных бюджетных смет;
- иные документы и материалы (ст. 184.2 БК РФ).

Проект бюджета рассматривается органом законодательной (представительной) власти *в трех чтениях*.

Предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете *в первом чтении* являются основные характеристики федерального бюджета, к которым относятся: прогнозируемый в очередном финансовом году и плановом периоде объем доходов с выделением прогнозируемого объема дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета; приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, устанавливающее нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы РФ на очередной финансовый год и плановый период в случае, если они не утверждены БК РФ; общий объем расходов в очередном финансовом году и плановом периоде; дефицит (профицит) федерального бюджета и т.д. (ст. 199 БК РФ).

Предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период *во втором чтении* являются следующие документы: приложение к федеральному закону о федеральном бюджете, устанавливающее перечень главных администраторов доходов федерального бюджета, перечень главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета; программа предоставления государственных кредитов на очередной финансовый год и плановый период; программа государственных заимствований Российской Федерации и иные документы согласно ст. 205 БК РФ.

При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период *в третьем чтении* утверждается приложение, содержащее ведомственную структуру расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период



(по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам, целевым статьям (государственным программам РФ и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов классификации расходов федерального бюджета) в соответствии с распределением бюджетных ассигнований, утвержденным во втором чтении. Для рассмотрения в третьем чтении законопроект выносится на голосование в целом.

Принятый Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации. Совет Федерации рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете в течение 14 дней со дня представления Государственной Думой. При рассмотрении федеральный закон о федеральном бюджете голосуется на предмет его одобрения в целом. Одобренный Советом Федерации федеральный закон о федеральном бюджете в течение пяти дней со дня одобрения направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. Порядок преодоления дальнейших разногласий по поводу бюджета регулируется ст. 208, 210 БК РФ.

Анализ содержания указанных стадий бюджетного процесса позволяет сформулировать следующий вывод.

**Правовой акт о бюджете** как результат реализации стадий составления, рассмотрения и утверждения бюджета представляет собой основной финансовый план публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования), отражающий требования к формированию, распределению и использованию его централизованного денежного фонда на предстоящий финансовый период, имеющий форму правового акта законодательного (представительного) органа власти, принятого в порядке особой юридической процедуры.

Для реализации задач и целей бюджетного процесса необходимо не только составить, рассмотреть и утвердить бюджет, но и исполнить бюджет как правовой акт. Отсюда следующая стадия бюджетного процесса — **стадия исполнения бюджета**.

Требования к осуществлению стадии исполнения бюджета установлены гл. 24 (ст. 215.1—242) БК РФ.

Перед стадией исполнения бюджета непосредственно поставлены следующие цели: обеспечение полного и своевременного поступления налоговых и неналоговых платежей (доходов) в бюджет, распределение финансовых средств между бюджетами в порядке межбюджетных отношений, реализация бюджетных обязательств — финансирование задач и мероприятий, запланированных в предстоящем финансовом периоде, осуществление оперативного учета и контроля за движением бюджетных средств.

Исполнение бюджета — деятельность, занимающая более значительный промежуток времени, нежели рассмотренные выше стадии. Исполнение бюджета длится в течение всего периода, на который принят бюджет (в настоящее время — трехгодичное бюджетное планирование).

Исполнение федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов обеспечивается соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования. Кассовое обслуживание

исполнения бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется непосредственно Федеральным казначейством.

Исполнение бюджета осуществляется с учетом принципа единства кассы (ст. 38.2 БК РФ). Это означает, что для кассового обслуживания исполнения бюджетов Федеральное казначейство открывает в ЦБ РФ соответствующий счет, через который осуществляются все кассовые операции по исполнению бюджетов бюджетной системы РФ (единый счет по исполнению бюджета) (ст. 215.1 БК РФ).

*Единый счет бюджета* — счет (совокупность счетов для федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ), открытый (открытых) Федеральному казначейству в учреждении ЦБ 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 (ст. 6 БК РФ).

Функции ЦБ РФ по обслуживанию счетов бюджета могут быть возложены на кредитные организации исключительно в случае отсутствия учреждений ЦБ РФ на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций (ст. 155, 156 БК РФ). В силу этого не соответствующее требованиям закона заключение органами публично-правовых образований с коммерческим банком договоров счета для проведения операций с бюджетными средствами (операций по финансированию капитальных вложений за счет средств, выделенных из бюджета и т.д.) признается незаконным, поскольку нарушает принцип единства кассы.

Исполнение бюджета организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана.

*Сводная бюджетная роспись* представляет собой документ, составленный на основе закона (решения) о бюджете, в целях его исполнения и содержащий основные показатели бюджета (в том числе показатели по доходам, расходам, бюджетным ассигнованиям по источникам финансирования дефицита бюджета, главным распорядителям бюджетных средств и иные) (ст. 217 БК РФ).

Под *кассовым планом* понимается прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году (ст. 217.1 БК РФ).

Исполнение бюджета осуществляется отдельно по доходам и расходам, а также по источникам финансирования дефицита бюджета (ст. 218–219.2 БК РФ).

Операции по исполнению бюджета должны быть завершены 31 декабря. Это означает, что 31 декабря прекращают свое действие бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего финансового года. Не использованные получателями бюджетных средств остатки бюджетных средств, находящиеся не на едином счете бюджета, не позднее двух последних рабочих дней текущего финансового года подлежат перечислению получателями бюджетных средств на единый счет бюджета (ст. 242 БК РФ).

По результатам исполнения бюджета составляется отчет об исполнении бюджета, входящий в состав бюджетной отчетности (ст. 264.1 БК РФ).

**Составление, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета** является отдельной стадией бюджетного процесса. Цель данной стадии — сопоставить результаты исполнения бюджетов с показателями, заложенными в бюджет в ходе составления и утверждения бюджета. Утверждение отчета об исполнении бюджета в качестве правового акта следует рассматривать в качестве формы реализации бюджетного контроля со стороны законодательных (представительных) органов.

Годовой отчет об исполнении бюджета подлежит внешнему контролю со стороны специального контрольного органа (Счетной палаты РФ применительно к федеральному бюджету, региональных и местных контрольных органов применительно к региональным и местным бюджетам соответственно).

Итак, стадии бюджетного процесса сменяются одна другой в строгой последовательности. Каждая стадия является обязательной, имеет свое содержание, обусловленное задачами, поставленными перед бюджетными процессуальными правоотношениями конкретного вида. Поэтому бюджетный процесс понимается как целостное явление. В то же время составляющие стадии процесса включают ряд действий, этапов.

Стадии бюджетного процесса тесно взаимосвязаны, взаимообусловлены. В частности, от качественного и своевременного составления проекта бюджета зависит исполнение бюджета, утвержденного в установленном законом порядке, и соответственно процессы распределения бюджетных средств государства и муниципальных образований.

Задачами бюджетного процесса в целом являются: организация формирования, распределения и использования бюджета — централизованного фонда денежных средств; выявление возможных резервов поступления ресурсов публично-правовым образованиям для реализации задач и функций государства; эффективное распределение бюджетных ресурсов между различными субъектами, направленное на финансовое обеспечение реализации задач и функций государства на различных территориальных уровнях; контроль за «движением» бюджетных средств от момента их формирования до момента использования; обеспечение целевого использования бюджетных средств и т.д.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Каково понятие бюджета с экономической и правовой точек зрения?
2. Раскройте значение бюджета для финансовой и бюджетной деятельности государства.
3. Дайте определение бюджетного правоотношения. Какова специфика бюджетных правоотношений?
4. Охарактеризуйте основные виды бюджетных правоотношений.
5. Определите место бюджетного права в системе российского права.
6. Что такое бюджетное устройство государства, чем оно определяется?
7. Каковы принципы бюджетного процесса?
8. Расскажите о порядке рассмотрения и утверждения бюджета. В скольких чтениях рассматривается проект федерального закона о федеральном бюджете в Государственной Думе РФ?

## Глава 7

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ

---

В результате изучения данной главы студент должен:

**знать**

- понятие и виды государственных доходов, закрепленные законодательством РФ, правовые режимы регулирования государственных доходов (правовой режим налоговых доходов, правовой режим неналоговых доходов, правовой режим нефтегазовых доходов бюджета), механизмы формирования государственных доходов;

**уметь**

- анализировать, толковать и правильно применять нормы бюджетного законодательства, закрепляющие режимы регулирования государственных доходов, анализировать нормативно-правовой материал;

**владеть**

- критериями классификации государственных доходов, основами правоприменительной практики в области формирования и использования государственных доходов, навыками применения принципов формирования государственных доходов при оценке действий государственных органов, должностных лиц и иных участников отношений в сфере формирования и использования государственных доходов.

---

### 7.1. Государственные доходы: понятие и классификация

Совершенствование правовых механизмов, направленных на формирование публичных денежных фондов, является одним из основных направлений бюджетной политики государства, реализация которого возможна только при условии детального изучения правовой природы государственных доходов.

На современном этапе развития финансово-правовой доктрины термин «государственные доходы» применяется при обозначении финансовых ресурсов, включающих не только средства бюджетов бюджетной системы РФ. Следует отметить, что использование этого термина в отношении денежных средств, поступивших в публичные фонды, сформированные как в рамках бюджетной системы, так и за ее пределами, обусловлено исторически сложившимся пониманием терминов «государственное» и «публичное», выразившимся в их отождествлении<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> После 1917 г. «публичное» фактически стало отождествляться с «государственным». Поэтому четкое разделение между «государственным» и «публичным» оказалось ненужным, вследствие чего термин «государственное» полностью вытеснил термин «публичное». См.: Нечай А. А. Публичные фонды как категория современного финансового права // Журнал российского права. 2004. № 11.

**Государственные доходы** — это часть национального дохода страны, обращаемая в процессе его распределения и перераспределения через различные виды денежных поступлений в собственность и распоряжение государства в целях создания финансовой базы, необходимой для реализации целей и задач, стоящих перед государством<sup>1</sup>.

Центральное место в рамках института государственных доходов занимают доходы публичных фондов, созданных в рамках бюджетной системы, т.е. доходы бюджетов. Согласно ст. 6 БК РФ **доходы бюджета** — это поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета.

Следует отметить, что в ряде случаев государство сознательно отказывается от получения доходных источников в пользу частных субъектов. Изложенное связано прежде всего с передачей некоторых государственных полномочий частным субъектам, негосударственным организациям, которые переводятся на самофинансирование за счет денежных средств, собираемых для целей выполнения этих публичных функций. Например, публично-правовые функции в определенных сферах экономической деятельности переданы саморегулируемым организациям. Формирование компенсационных фондов указанных организаций обусловлено осуществлением деятельности, имеющей публичное значение в целях обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций<sup>2</sup>.

Действующим законодательством закреплён механизм формирования фондов государственных корпораций. Например, согласно Федеральному закону от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» средства фонда Агентства по страхованию вкладов формируются и используются в целях финансирования выплат возмещения по вкладам физических лиц.

Видовое многообразие доходов предполагает их классификацию по различным основаниям.

Классификация доходов имеет важное практическое значение с точки зрения выявления особенностей их правового регулирования в целях совершенствования механизмов формирования доходной базы бюджетов.

Одна из первых научно обоснованных классификаций доходов была предложена И. И. Янжулом, который подразделял их на две большие группы: 1) частноправовые; 2) общественно-правовые<sup>3</sup>.

К первой группе относятся такие доходы, которые получаются государством в силу свободного акта со стороны подданных в силу одностороннего или двустороннего договора (дар, добровольные пожертвования государству со стороны подданных, государственное имущество и промыслы, а также некоторые пошлины, лишенные принудительного характера).

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

<sup>2</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 10.02.2009 № 461-О-О.

<sup>3</sup> См.: Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах. М., 2002. С. 53—57.

Ко второй группе — общественно-правовым доходам — относятся те, которые собираются государством с подданных в силу принудительного акта с его стороны (регалии, пошлины, налоги).

В соответствии с Законом СССР от 30.10.1959 «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» в доходы государственного бюджета включались следующие виды доходов: 1) часть доходов предприятий и хозяйственных организаций в виде налога с оборота и отчислений от прибыли; 2) подоходный налог с колхозов, предприятий и организаций кооперативных систем и предприятий общественных организаций; 3) налог с населения; 4) другие доходы, часть из которых в полной мере соответствовала понятию «государственные регалии» (доходы, связанные с предоставлением государством монопольных услуг, и ряд других)<sup>1</sup>.

На современном этапе развития финансового законодательства государственные доходы в зависимости от правовой природы публичных денежных фондов, в которые они поступают, делятся на две категории:

1) государственные доходы, направленные на формирование публичных фондов, созданных в рамках бюджетной системы (бюджеты, бюджеты государственных внебюджетных фондов);

2) государственные доходы, направленные на формирование публичных фондов, сформированных за рамками бюджетной системы (например, фонды саморегулируемых организаций, фонды государственных корпораций).

В свою очередь, государственные доходы, поступившие в бюджетную систему можно классифицировать по следующим основаниям: 1) исходя из структуры бюджетной системы; 2) по юридической форме; 3) по направлениям использования; 4) в зависимости от установленного БК РФ режима правового регулирования; 5) с учетом особенностей правового регулирования государственных доходов и порядка их извлечения.

1. *Исходя из структуры бюджетной системы РФ* выделяют следующие виды доходов:

- 1) доходы федерального бюджета;
- 2) доходы бюджетов субъектов РФ;
- 3) доходы местных бюджетов.

Как правило, по своей правовой природе доходы, подлежащие зачислению в бюджеты разных уровней бюджетной системы, не различаются. Вместе с тем можно выделить виды доходов, подлежащих зачислению исключительно в бюджеты соответствующего уровня бюджетной системы РФ. Например, средства самообложения граждан являются исключительно источником формирования местных бюджетов, а прибыль ЦБ РФ учитывается в доходах федерального бюджета.

2. *По юридической форме* законодатель делит доходы на три категории:

- 1) налоговые;
- 2) неналоговые;
- 3) безвозмездные (безвозвратные) поступления.

---

<sup>1</sup> *Боженко С. Я.* Формирование системы источников государственных доходов // Российский следователь. 2009. № 23.

Указанное деление доходов на группы является основой бюджетной классификации доходов, используемой для обеспечения сопоставимости показателей бюджетов при их составлении и исполнении.

Вместе с тем предложенное законодателем деление доходов имеет следующие серьезные недостатки: во-первых, не позволяет отражать доходы, получаемые государством в натуральной форме (например, при применении специального налогового режима при выполнении соглашений о разделе продукции); во-вторых, включение законодателем платежей, являющихся доходами бюджетов, в указанные в ст. 41 БК РФ группы не всегда соответствует их правовой природе, что противоречит конституционным предписаниям о законности установления обязательных к уплате платежей. Так, например отнесение некоторых платежей (платежи за предоставление информации, сведений, документов органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимое имущество<sup>1</sup>, налоговыми органами, совершение юридически значимых действий, связанных с патентом на изобретение, полезную модель и др.) к категории неналоговых доходов бюджета противоречит не только предписаниям ст. 57 Конституции РФ о законности установления налогов и сборов, но также может вызвать противоречия при разрешении вопроса о налогообложении указанных доходов, полученных государственными органами от оказания платных услуг.

3. *В зависимости от направлений использования* можно выделить следующие виды доходов:

1) доходы, имеющие целевое назначение (межбюджетные субсидии, субвенции, добровольные взносы, пожертвования, средства самообложения граждан, нефтегазовые доходы федерального бюджета);

2) доходы, используемые на общие цели и не увязанные с определенными расходами бюджетов (налоговые доходы, а также отдельные виды неналоговых доходов: доходы от платных услуг, от сдачи имущества в аренду и др.).

За основу указанного деления доходов на группы приняты положения ст. 35 БК РФ, согласно которым по общему правилу доходы бюджета не могут быть увязаны с определенными расходами, а также нормы гл. 13.2 БК РФ, закрепляющие цели использования нефтегазовых доходов.

Названное основание для классификации доходов имеет важное практическое значение с точки зрения возможности для публично-правовых образований определять основные направления использования бюджетных средств. Так, не имеющие целевого назначения доходы могут самостоятельно распределяться органами государственной власти (органами местного самоуправления) на решение задач социально-экономической сферы. Например, учитывая нецелевой характер зачисляемых в бюджеты

---

<sup>1</sup> Например, приказом Минэкономразвития России от 16.12.2010 № 650 утвержден Порядок взимания и возврата платы за предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, выдачу копий договоров и иных документов, выражающих содержание односторонних сделок, совершенных в простой письменной форме, и размерах такой платы; постановлением Правительства РФ от 09.06.2006 № 363 утверждены предельные размеры платы, взимаемые с физических и юридических лиц за предоставление сведений и документов, содержащихся в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности.

бюджетной системы дотаций, Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа признал не соответствующим бюджетному законодательству РФ решение представительного органа муниципального района, в соответствии с которым был уменьшен размер дотаций на обеспечение сбалансированности бюджета поселения ввиду неисполнения последним обязательств, переданных от муниципального района<sup>1</sup>.

4. В зависимости от установленного БК РФ режима правового регулирования можно выделить следующие группы доходов:

1) государственные доходы, подпадающие под общий режим регулирования, предусмотренный БК РФ, основой которого являются положения ст. 218 БК РФ об исполнении бюджетов по доходам (налоги, сборы, пени, штрафы за нарушение налогового законодательства, платежи гражданско-правового характера, относящиеся законодателем к неналоговым доходам, а также безвозмездные перечисления за исключением межбюджетных трансфертов);

2) государственные доходы, подпадающие под режим регулирования, предусмотренный для межбюджетных трансфертов (межбюджетные дотации, субсидии, субвенции);

3) государственные доходы, относящиеся к категории нефтегазовых доходов федерального бюджета;

4) государственные доходы бюджетов государственных внебюджетных фондов.

5. С учетом особенностей правового регулирования государственных доходов и порядка их извлечения можно выделить три группы доходов бюджета:

1) собственные доходы — это доходы, полученные государством от приносящей доход деятельности, от продажи имущества, составляющего казну публично-правового образования;

2) заемные средства, поступающие в бюджет в рамках долговых обязательств в порядке, установленном бюджетным законодательством;

3) государственные доходы, изъятие которых обеспечивается государственным принуждением.

Следует отметить, что доходы, относящиеся к первой и второй группам в представленной классификации, «государство получает посредством отношений, которые с экономической точки зрения являются товарно-денежными, а с правовой — гражданско-правовыми»<sup>2</sup>. К третьей категории доходов относятся налоги и сборы, штрафы, конфискации и иные принудительно взимаемые платежи, механизм взыскания которых закреплен как в рамках НК РФ, так и в иных отраслевых законодательных актах.

## 7.2. Общие условия и принципы формирования государственных доходов

Анализ действующего законодательства позволяет выделить следующие способы привлечения доходных источников в публичные фонды:

1) поступление денежных средств в добровольном порядке (пожертвования физических, юридических лиц);

<sup>1</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 10.12.2007 № А05-7801/2007.

<sup>2</sup> Худяков А. И. Избранные труды по финансовому праву. СПб., 2010. С. 378.



2) привлечение денежных средств в рамках гражданско-правовых договоров с участием публично-правовых образований (доходы от использования государственного, муниципального имущества);

3) поступление доходных источников с применением мер государственного принуждения (налоги, сборы, штрафы, пени, конфискации);

4) формирование государственных доходов с применением системы обязательного государственного социального страхования (страховые взносы, поступающие в бюджеты государственных внебюджетных фондов);

5) привлечение доходных источников на началах индивидуальной возмездности в отношении выгодоприобретателя (например, уплата дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии).

Используемые законодателем механизмы привлечения доходных источников в публичные фонды денежных средств определяют режимы регулирования, применяемые в отношении государственных доходов. Например, используемая для привлечения доходных источников система обязательного социального страхования изначально определяет режим регулирования финансовых средств, целевая направленность которых корреспондирует конституционным предписаниям о праве граждан на социальное обеспечение. Привлечение доходных источников в целях формирования пенсионных накоплений в добровольном порядке на условиях возмездности, выражающейся в софинансировании из государственного фонда, по природе прав граждан на переданные публичному субъекту денежные средства напоминает гражданско-правовую конструкцию «договор банковского вклада». Привлечение доходов в рамках договора государственного займа можно отнести к механизмам, «занимающим промежуточное положение между непосредственно гражданско-правовыми договорами и публично-правовыми финансовыми договорами»<sup>1</sup>, и т.д.

В основе формирования государственных доходов, привлечение которых обеспечивается государственным принуждением, лежат финансовые обязательства.

Анализ действующих нормативных правовых актов позволяет выделить следующие группы финансовых обязательств, лежащих в основе формирования государственных доходов:

1) финансовые обязательства, возникающие из закона;

2) финансовые обязательства, возникающие из деликта;

3) финансовые обязательства, возникающие из плановых экономических актов.

Как показывает анализ законодательства РФ, законодатель использует термин «обязательство» в рамках финансового законодательства, регулирующего, в отличие от актов гражданского законодательства, властные отношения. Например, термин «финансовое обязательство» имеет конституцион-

---

<sup>1</sup> Рукавишников И. В. Договорные конструкции в финансовом праве // Проблемы финансового права в условиях рынка в XXI веке : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. О. Н. Горбунова. М., 2005. С. 43–50.

ное закрепление<sup>1</sup>, а также употребляется в Федеральном конституционном законе от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ч. 5 ст. 36), однако содержание этого понятия не раскрывается.

Исполнение обязанности в рамках финансового обязательства в целях формирования публичных денежных фондов порождает спорные вопросы в правоприменительной и судебной практике. Изложенное обусловлено трансформацией конструкций, закрепленных актами гражданского, семейного, административного, уголовно-процессуального и иных отраслей законодательства в финансовые обязательства, в рамках которых осуществляется формирование государственных доходов. Например, законодатель предусматривает трансформацию обязательств, возникших в рамках семейных правоотношений, в финансовые обязательства. Так, согласно положениям СК РФ с физических лиц, уклоняющихся от уплаты алиментов, в доход бюджета взыскиваются суммы, выплаченные на ребенка в размере, предусмотренном законодательством, в период розыска его родителей<sup>2</sup>.

Средства, поступившие на депозит суда в качестве меры пресечения в рамках уголовно-процессуальных правоотношений, при наличии условий, закрепленных УПК РФ, могут трансформироваться в доход бюджета<sup>3</sup>.

Далее подробнее остановимся на анализе отдельных видов финансовых обязательств, лежащих в основе формирования государственных доходов.

**Финансовые обязательства, вытекающие из закона.** К таким обязательствам относятся прежде всего те, в рамках которых исполняется налоговая обязанность по правилам НК РФ.

Следует отметить, что в основу финансовых обязательств, возникающих из закона, положен не только НК РФ, но и иные законодательные акты, предусматривающие схожие с налогом и сбором конструкции (например, платежи за загрязнение окружающей природной среды, страховые взносы в государственные внебюджетные фонды, обязательные платежи, поступающие в публичные фонды государственных корпораций, саморегулируемых организаций).

**Финансовые обязательства, вытекающие из деликта<sup>4</sup>.** К ним относятся штрафы, конфискации, изъятия денежных средств и иные формы принудительных взысканий, применяемые за нарушение действующего законодательства.

*Штраф* (от нем. *Strafe* — наказание) — одна из юридических санкций в виде денежного взыскания за совершение лицом виновного правонарушения<sup>5</sup>. Конституционный Суд РФ указал следующие признаки штрафа:

---

<sup>1</sup> Согласно ч. 3 ст. 104 Конституции РФ законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ.

<sup>2</sup> См.: п. 6 ст. 113 СК РФ.

<sup>3</sup> См.: ст. 106 УПК РФ.

<sup>4</sup> Деликт (от лат. *delictum* — нарушение, вина). См.: Энциклопедический юридический словарь / В. Н. Додонов [и др.]. М.: ИНФРА-М, 1999.

<sup>5</sup> Подобное определение штрафа закреплено в ст. 3.5 КоАП РФ, ст. 46 УК РФ.

он имеет фиксированное, установленное федеральным законом денежное выражение, взыскивается принудительно, оформляется постановлением уполномоченного должностного лица, взимается в случае совершения правонарушения, а также зачисляется в бюджет и во внебюджетный фонд, средства которых находятся в государственной собственности<sup>1</sup>.

В соответствии с действующим законодательством штрафы, поступающие в бюджетную систему РФ, можно разделить на следующие виды:

- 1) штрафы за нарушение законодательства о налогах и сборах;
- 2) штрафы за административные правонарушения;
- 3) штрафы за уголовные преступления;
- 4) судебные штрафы.

Следует отметить, что правовая природа штрафной санкции присуща и иным платежам, при определении которых законодатель не использует термин «штраф». Например, исполнительский сбор также является денежным взысканием, налагаемым на должника в случае неисполнения им исполнительного документа в срок, установленный для добровольного исполнения документа<sup>2</sup>.

Помимо штрафа формами принудительных взысканий за нарушение законодательства являются, например, *конфискация, изъятие денежных средств в доход государства*.

Однако применение процедуры изъятия денежных средств за совершенное правонарушение не всегда будет означать увеличение доходной базы публичных государственных фондов. Например, при изъятии бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, правовой режим этих средств не меняется, поскольку получатели бюджетных средств (государственные учреждения) не являются их собственниками<sup>3</sup>.

Стремление государства к пополнению доходной базы бюджета приводит к ситуации, когда государственные органы пренебрегают правовыми основаниями взыскания (изъятия) имущества. Например, ВАС РФ допускает изъятие имущества налогоплательщика в случае признания налоговой выгоды необоснованной. Иными словами, ВАС РФ не допускает налоговые выгоды от уголовно наказуемой деятельности (например, от лжепредпринимательства, мошенничества, незаконного предпринимательства, легализации (отмывания) преступно нажитого), при осуществлении которой изъятие имущества (конфискация) должно совершаться по правилам УК РФ, УПК РФ.

Таким образом, как справедливо отмечается в литературе, «ВАС РФ легализовал конфискацию имущества налогоплательщиков на незаконных основаниях, что напрямую противоречит Конституции РФ и УК РФ, согласно которым уголовное наказание (в том числе конфискация имуще-

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.07.2001 № 13-П.

<sup>2</sup> См.: ст. 112 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

<sup>3</sup> В проекте Федерального закона № 116783-6 предлагалось отказаться от изъятия бюджетных средств у получателей бюджетных средств при установлении фактов их нецелевого использования.

ства) может быть возложено на лицо только в порядке, предусмотренном законом»<sup>1</sup>.

**Финансовые обязательства, возникающие из плановых экономических актов.** БК РФ учитывает в доходах бюджета часть прибыли унитарного предприятия, остающуюся после уплаты налогов и других обязательных платежей<sup>2</sup>. В соответствии со ст. 17 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» государственное или муниципальное предприятие ежегодно перечисляет часть прибыли в порядке, в размерах и в сроки, которые определяются компетентными органами публичного образования. Например, согласно Правилам разработки и утверждения программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий, утвержденным постановлением Правительства РФ от 10.04.2002 № 228<sup>3</sup>, часть прибыли, подлежащая перечислению в федеральный бюджет, рассчитывается путем уменьшения суммы чистой прибыли (нераспределенной прибыли) предприятия за прошедший год на сумму утвержденных в составе программы деятельности предприятия на текущий год расходов на реализацию мероприятий по развитию предприятия, осуществляемых за счет чистой прибыли (п. 6).

Следует отметить, что в соответствии с действующим законодательством в ряде случаев часть прибыли унитарных предприятий поступает не в бюджетную систему, а в собственность государственных корпораций. Например, согласно действующему законодательству федеральные государственные предприятия, права собственника имущества которых осуществляются Государственной корпорацией «Росатом», часть прибыли, остающейся в их распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, перечисляют в доход указанной государственной корпорации<sup>4</sup>.

Таким образом, в настоящее время отношения по поводу получения собственником части прибыли унитарного (казенного) предприятия урегулированы административным актом компетентного органа, представляющего соответствующее публично-правовое образование. В юридической литературе отмечается, что выведение вопроса о размере и порядке изъятия части прибыли из сферы гражданско-правового регулирования не способ-

---

<sup>1</sup> *Сасов К. А.* Подводные камни Постановления ВАС РФ № 53 // Ваш налоговый адвокат. 2007. № 6.

<sup>2</sup> Согласно действующему законодательству, помимо прибыли государственных (муниципальных) унитарных предприятий, в бюджетную систему подлежит перечислению часть прибыли казенных предприятий. Так, согласно Правилам создания и регулирования деятельности федеральных казенных предприятий, утв. постановлением Правительства РФ от 15.12.2007 № 872, чистая прибыль предприятия по результатам отчетного года распределяется путем зачисления не более 25% полученной чистой прибыли в федеральный бюджет (п. 18).

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 10.04.2002 № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий».

<sup>4</sup> Пункт 2.1 ст. 17 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

ствуется повышению эффективности деятельности унитарных предприятий и ущемляет их права как участников гражданского оборота, поскольку лишает субъекта права хозяйственного ведения обжаловать в суде решения собственника по установлению доли прибыли, если ее размер может существенно повлиять на деятельность предприятия<sup>1</sup>.

**Принципы формирования государственных доходов** имеют прежде всего конституционное закрепление, а также детализируются в актах финансового законодательства, непосредственно закрепляющих механизмы формирования публичных денежных фондов.

Необходимо отметить, что законодательное закрепление имеют лишь принципы формирования доходов, поступающих в бюджетную систему. Так, БК РФ закрепляет следующие принципы формирования доходов бюджетов:

- принцип полноты отражения доходов;
- принцип разграничения доходных источников Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований;
- принцип финансовой самостоятельности публично-правовых образований.

*Принцип полноты отражения доходов* имеет закрепление в рамках ст. 32 БК РФ. Согласно этому принципу все доходы бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах. Указанный принцип сформулирован законодателем с учетом предписаний Конституции РФ (ч. 1 ст. 1, ч. 1 и 2 ст. 3, ч. 2 ст. 24, ч. 1 ст. 32), согласно которым формирование бюджетов должно отвечать требованиям открытости, прозрачности как процесса принятия органами государственной власти финансово-экономических решений, так и самого использования финансовых ресурсов Российской Федерации, что способствует реализации базирующегося на принципах демократии эффективного контроля гражданского общества за финансовой деятельностью государства в лице его органов.

Общий порядок закрепления поступлений в бюджет за органами государственной власти и органами местного самоуправления — администраторами доходов бюджета — устанавливается указаниями о порядке применения бюджетной классификации РФ, утверждаемыми приказом Минфина России<sup>2</sup>.

*Принцип разграничения доходных источников Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований* предполагает закрепление за уровнями бюджетов законодательством РФ полностью или частично доходов на постоянной основе, именуемых в теории финансового права закрепленными доходами<sup>3</sup>.

*Принцип финансовой самостоятельности публично-правовых образований* находит развитие в рамках бюджетного законодательства, в соот-

---

<sup>1</sup> Харламов А. С. Роль гражданского права в регулировании отношений управления имуществом публичного собственника // Право и политика. 2007. № 10.

<sup>2</sup> См., например: Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, утв. приказом Минфина России от 21.12.2012 № 171н.

<sup>3</sup> См.: ст. 50, 51, 56, 57, 61–62 БК РФ.

ветствии с которыми публично-правовые образования самостоятельно осуществляют формирование доходной базы бюджетов соответствующих территорий. Так, согласно ст. 31 БК РФ органы государственной власти (органы местного самоуправления) вправе самостоятельно устанавливать платежи, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ.

Вместе с тем действующим законодательством закреплены механизмы, ограничивающие самостоятельность публично-правовых образований при формировании их бюджетов. Так, при формировании доходов бюджетов субъекты РФ (муниципальные образования) связаны установленными на федеральном уровне едиными формами бюджетной классификации, обеспечивающими сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы РФ при их составлении и исполнении.

Кроме того, при реализации полномочий, направленных на пополнение бюджета, органами государственной власти (органами местного самоуправления) должны соблюдаться правила установления и введения платежей, являющихся источниками доходов. Например, федеральный законодатель закрепляет положения, ограничивающие полномочия органов государственной власти субъектов РФ (муниципальных образований) в части установления налогов и сборов. Согласно ст. 12 НК РФ субъекты РФ (муниципальные образования) лишены полномочий по установлению сборов, а также по определению отдельных элементов налогообложения в отношении региональных и местных налогов, закрепленных НК РФ.

Принципы формирования государственных доходов, поступающих в публичные фонды за рамками бюджетной системы, не имеют столь четкого законодательного закрепления. Формирование указанных государственных доходов обеспечивается субъектами, осуществляющими государственные полномочия (например, государственными корпорациями, саморегулируемыми организациями), с учетом положений действующего законодательства об обязательных взносах (платежах), являющихся источниками формирования денежных фондов, находящихся в управлении этих субъектов.

### **7.3. Правовой режим управления государственными доходами**

Одним из основных условий, направленных на обеспечение пополнения государственной казны, является закрепление на законодательном уровне соответствующих социально-экономическим потребностям государства режимов правового регулирования государственных доходов.

Предусмотренные действующим законодательством режимы регулирования государственных доходов неоднородны, что обусловлено, во-первых, способами и целями их привлечения в публичные фонды, во-вторых, множеством публичных фондов, куда привлекаются доходные источники, в-третьих, используемыми механизмами управления государственными доходами.

Важную роль в регулировании государственных доходов законодатель отводит положениям бюджетного законодательства. Однако БК РФ за-

крепляет правовой режим лишь государственных доходов, поступивших в бюджетную систему.

Следует отметить, что БК РФ предусматривает различные режимы регулирования государственных доходов<sup>1</sup>. Таковыми являются:

*во-первых*, общий режим регулирования государственных доходов, в основу реализации которого положены предписания ст. 35 БК РФ об общем совокупном покрытии расходов, согласно которому расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами. Указанный режим распространяется на платежи, относящиеся к категориям налоговых и неналоговых доходов, в отношении которых действуют правила об их зачислении и перераспределении между бюджетами бюджетной системы РФ, закрепленные в рамках ст. 218 БК РФ;

*во-вторых*, правовой режим регулирования доходов, относящихся к категории безвозмездных поступлений (межбюджетных трансфертов), передаваемых с одного уровня бюджетной системы на другой. Специфика регулирования указанной группы доходов обусловлена особенностями расчетов при определении объема межбюджетных трансфертов, а также порядком их перечисления и использования<sup>2</sup>;

*в-третьих*, БК РФ закрепляет правовой режим регулирования нефтегазовых доходов. Особенность регулирования данной группы государственных доходов обусловлена их обособлением от иных бюджетных средств в составе федерального бюджета, а также целями использования;

*в-четвертых*, правовой режим регулирования доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Анализ бюджетного законодательства позволяет выявить противоречивые нормы, регулирующие государственные доходы бюджетной системы РФ. Например, сложившийся порядок регулирования нефтегазовых доходов федерального бюджета установлен в нарушение таких принципов формирования бюджетной системы, как принцип полноты отражения доходов (ст. 32 БК РФ) и принцип прозрачности (открытости) (ст. 36 БК РФ). Согласно постановлению Правительства РФ от 21.04.2010 № 267 приостановлено действие актов Правительства РФ в части размещения на сайте Минфина России в сети Интернет сведений о зачислении доходов от управления средствами Резервного фонда, Фонда национального благосостояния в указанные фонды, в части представления отчетов о поступлении и использовании нефтегазовых доходов федерального бюджета, формировании Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

Следует отметить, что с 1 января 2013 г. изменился правовой режим регулирования нефтегазовых доходов федерального бюджета, а соответ-

---

<sup>1</sup> Например, Шевелева Н. А. выделяет три основных разновидности правовых режимов бюджетных средств: а) режим бюджетных средств в межбюджетных отношениях; б) режим бюджетных средств, поступающих в распоряжение бюджетных учреждений; в) режим бюджетных средств, поступивших в распоряжение иных организаций — получателей бюджетных средств (не бюджетных учреждений). См.: Шевелева Н. А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб., 2004. С. 50.

<sup>2</sup> См.: гл. 16 БК РФ.

ственно и механизмы формирования и использования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

Федеральный закон от 25.12.2012 № 268-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета» предусматривает введение нового механизма использования нефтегазовых доходов, основанного на применении базовой цены на нефть, и определяет условия, ограничивающие наращивание расходной части федерального бюджета.

Введение нового механизма использования нефтегазовых доходов будет способствовать решению задачи снижения зависимости федерального бюджета от цен на нефть на мировом сырьевом рынке.

Согласно новым бюджетным правилам, вступившим в силу с 1 января 2013 г., возобновляется механизм формирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, который ранее был приостановлен на основании положений Федерального закона от 30.09.2010 № 245-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Анализ бюджетного законодательства позволяет сделать вывод об отсутствии четкости в закреплении режима регулирования доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов. Изложенное обусловлено тем, что «действующее законодательство не дает ответа на вопрос: распространяется ли понятие “бюджетные средства” на средства государственных внебюджетных фондов?»<sup>2</sup> Так, с одной стороны, формирование и использование средств государственных внебюджетных фондов базируется на принципах построения бюджетной системы, лежащих в основе регулирования средств бюджетов. Однако не все положения БК РФ, регулирующие средства бюджетов, распространяются на средства государственных внебюджетных фондов. Иными словами, «законодатель выделяет средства государственных внебюджетных фондов в отдельную форму образования денежных средств, которые не входят в состав бюджетов всех уровней бюджетной системы, имеют строго целевое назначение и изъятию не подлежат»<sup>3</sup>.

Особенности режима регулирования доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов усматриваются в том, что, например, положения БК РФ о кассовом обслуживании исполнения бюджетов Федеральным казначейством не распространяются на бюджеты государственных внебюджетных фондов<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: гл. 13.2 БК РФ (в ред. Федерального закона от 25.12.2012 № 268-ФЗ).

<sup>2</sup> *Седова М. Л.* Государственные внебюджетные фонды и бюджетное законодательство Российской Федерации // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2006. № 24.

<sup>3</sup> *Карашев К. В.* О банковских счетах Пенсионного фонда России // Расчеты и операционная работа в коммерческом банке. 2008. № 2.

<sup>4</sup> Согласно ст. 5 Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ (в ред. от 06.10.2011) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации»



В соответствии со ст. 27 Федерального закона от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» до 1 января 2014 г. приостановлено действие ст. 148 и 215.1 БК РФ в части, касающейся кассового обслуживания исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ органами Федерального казначейства.

С учетом положений указанного закона в настоящий момент происходит перевод на кассовое обслуживание исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов органами Федерального казначейства.

Отсутствие четкости при определении режима регулирования средств государственных внебюджетных фондов приводит к спорам, возникающим в правоприменительной и судебной практике, например при разрешении вопроса о применении в отношении счетов бюджетов государственных внебюджетных фондов ст. 155, 156 БК РФ, закрепляющих ограничения на открытие бюджетных счетов в кредитных организациях. Так, в одном случае суд указывает, что нормы названных статей БК РФ не распространяются на средства бюджетов государственных внебюджетных фондов<sup>1</sup>. Указанный вывод суда обусловлен тем, что при определении правового режима средств бюджетов и средств бюджетов государственных внебюджетных фондов, находящихся на счетах в Банке России, законодатель употребляет два различных термина — «обслуживание» и «хранение», «смысловая нагрузка которых не является тождественной... поскольку денежные средства государственных внебюджетных фондов хранятся на счетах в банке и к ним применим режим банковского вклада»<sup>2</sup>. Обслуживание же счетов бюджетов осуществляется посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджета.

В другом случае суды указывают, что режим регулирования бюджетных средств и средств бюджетов внебюджетных фондов не должен различаться в части применения ст. 155, 156 БК РФ<sup>3</sup>.

Обозначенные проблемы при определении режима регулирования средств бюджетов государственных внебюджетных фондов обусловлены прежде всего использованием страхового механизма при их формировании и расходовании.

Регулирование государственных доходов в составе публичных фондов, сформированных за рамками бюджетной системы, осуществляется

---

⇒ Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» ст. 148 и 215.1 БК РФ в части, касающейся кассового обслуживания исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов органами Федерального казначейства, применяются начиная с 1 января 2014 г.

<sup>1</sup> См.: постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 04.06.2007 по делу № А43-5998/2006-21-90.

<sup>2</sup> Карашев К. В. О банковских счетах Пенсионного фонда России // Расчеты и операционная работа в коммерческом банке. 2008. № 2.

<sup>3</sup> См., например: постановление Президиума ВАС РФ от 18.12.2007 № 10867/07 по делу № А43-5998/2006-21-90.

законодательными актами различной отраслевой принадлежности. Так, за рамками БК РФ можно выделить режимы регулирования финансовых ресурсов, поступивших в фонды государственных корпораций, саморегулируемых организаций. Формирование указанных фондов связано со спецификой финансового регулирования определенной сферы хозяйственных отношений, выражающейся в передаче государственных функций и соответствующих финансовых ресурсов частным компаниям.

Важное значение при анализе режимов регулирования государственных доходов приобретает вопрос о том, утрачивают ли частные субъекты, передавая финансовые ресурсы в публичные фонды, право собственности на них, или же государство, публичные субъекты в лице уполномоченных органов лишь осуществляют полномочия по управлению государственными доходами в целях наиболее эффективного выполнения социально-экономических задач.

Согласно действующему законодательству в одном случае средства, поступившие в публичные фонды, сформированные в рамках бюджетной системы, находятся в государственной (муниципальной) собственности. Так, ст. 214, 215 ГК РФ определяют место бюджетов в составе государственной или муниципальной собственности. Финансовые средства федеральных и региональных государственных внебюджетных фондов находятся в собственности Российской Федерации. Изложенное обусловлено тем, что «государство, обладая верховенством, самостоятельностью и независимостью власти является единственным субъектом, способным эффективно обеспечить публичный интерес»<sup>1</sup>. Вместе с тем государство в лице уполномоченных органов лишь осуществляет полномочия по управлению государственными доходами, право требования в отношении которых принадлежит участником гражданского оборота.

В контексте обозначенного вопроса интересной представляется позиция ЕСПЧ, согласно которой «требование» может пониматься как «собственность» по смыслу ст. 1 Протокола № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в случае, если в достаточной мере установлено, что оно может быть юридически реализовано<sup>2</sup>. Анализ финансового законодательства позволяет выявить механизмы реализации права требования лица на предоставление бюджетных средств. Таковым является, например, порядок взыскания средств в возмещение вреда, причиненного физическим лицам (организациям) незаконными действиями (бездействием) государственных органов (органов местного самоуправления)<sup>3</sup>.

Следует отметить, что передача бюджетных средств их конечному получателю, посредством чего обеспечивается реализация его права требования, не всегда может привести к трансформации режима регулирования переданных ресурсов. Так, поступая к получателю бюджетных средств,

---

<sup>1</sup> Карасева М. В. Решения Европейского суда по правам человека и финансово-правовая теория // Российский ежегодник налогового права. 2009. № 1.

<sup>2</sup> Решение ЕСПЧ от 06.10.2005 по делу «Шиляев (Shilyayev) против Российской Федерации».

<sup>3</sup> См.: гл. 24.1 БК РФ.

с одной стороны, бюджетные средства перестают быть бюджетными «и превращаются в средства самого предприятия»<sup>1</sup>. С другой стороны, указанные средства все еще продолжают подпадать под сферу бюджетно-правового регулирования, что обусловлено необходимостью их использования по целевому назначению. Более того, при взыскании бюджетных средств за неисполнение их получателем как участником гражданского оборота договорных обязательств используется бюджетно-правовой механизм регулирования, распространяющийся на средства бюджетов бюджетной системы. В то же время бюджетные средства, переданные физическим, юридическим лицам при исполнении судебного акта, на основании которого взыскиваются средства бюджетной системы, переходят в собственность взыскателя.

Средства, поступившие в бюджетную систему, могут изменять форму собственности при их трансформации в средства негосударственных пенсионных фондов<sup>2</sup>, государственных корпораций.

В некоторых случаях можно говорить об особой форме собственности в отношении финансовых ресурсов, переданных в оперативное управление публичных фондов. Так, собственниками средств пенсионных накоплений, переданных в оперативное управление пенсионных фондов, будут являться конкретные лица<sup>3</sup>.

Основная цель публично-правовых образований, преследуемая в рамках бюджетного процесса, состоит в необходимости формирования публичных денежных фондов в объеме, необходимом для исполнения расходных обязательств, предусмотренных соответствующими нормативными правовыми актами.

Однако сам по себе процесс формирования государственных доходов без реализации предусмотренных действующим законодательством механизмов управления ими не позволит обеспечить достижение социально-экономического эффекта от доходных поступлений.

Механизм управления государственными доходами представляет собой сложный процесс использования средств публичных денежных фондов, от эффективности функционирования которого зависит возможность реализации государством основных задач и функций.

Совершенствование законодательных предписаний об управлении доходами публичных денежных фондов является первоочередным направлением бюджетной (финансовой) политики государства на любом этапе его социально-экономического развития.

Анализ действующего законодательства позволяет выделить, во-первых, механизмы управления государственными доходами, поступившими непо-

---

<sup>1</sup> Худяков А. И. Избранные труды по финансовому праву. СПб., 2010. С. 270.

<sup>2</sup> Согласно ст. 16 Федерального закона от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» в состав собственного имущества негосударственного пенсионного фонда входит имущество, предназначенное для обеспечения уставной деятельности фонда, пенсионные резервы и пенсионные накопления.

<sup>3</sup> См.: Соловьев В. Л. О формах собственности в сфере социальных правоотношений в условиях реформирования пенсионной системы // Социальное и пенсионное право. 2008. № 4.

средственно в бюджетную систему РФ, во-вторых, механизмы управления государственными доходами, поступившими в публичные фонды, которые сформированы за рамками бюджетной системы РФ.

Реализация обозначенных механизмов обусловлена различными целями, преследуемыми законодателем при закреплении соответствующих режимов регулирования государственных доходов (далее также — госдоходы). Так, в одном случае управление госдоходами нацелено лишь на реализацию процедуры финансового обеспечения расходных обязательств государства. Обозначенная цель достигается при реализации таких механизмов управления госдоходами, как исполнение бюджета по расходам, межбюджетное распределение доходов.

В некоторых случаях процесс формирования и использования доходных поступлений осуществляется в целях финансирования мер по защите прав и интересов соответствующей категории субъектов в рамках развития определенного сегмента экономики. Указанная цель достижима посредством создания, например, фондов саморегулируемых организаций, государственных корпораций, обладающих государственно-властными полномочиями в соответствующих сферах развития экономики.

В отдельную группу можно выделить механизмы управления госдоходами, направленные на обеспечение сохранности доходных поступлений и на получение дополнительных доходов. Такими механизмами являются, например, управление временно свободными средствами федерального бюджета посредством размещения бюджетных средств на банковских депозитах, а также управление нефтегазовыми доходами федерального бюджета и средствами пенсионных накоплений граждан, поступивших в публичные фонды.

Несмотря на довольно развитую систему управления государственными доходами, финансовая система России, как справедливо отмечается в литературе, «находится в состоянии недостаточной управляемости»<sup>1</sup>, что обусловлено неспособностью государства в лице уполномоченных органов своевременно реагировать на изменения в социально-экономическом развитии, следствием чего является деформация финансово-правовых норм, сопровождающаяся в ряде случаев неспособностью государства исполнить свои обязательства перед гражданами.

### **1. Механизмы управления государственными доходами, поступившими в бюджетную систему РФ.**

Правовое регулирование государственных доходов, поступивших в бюджетную систему РФ, осуществляется в рамках БК РФ и охватывает в целом процесс движения бюджетных средств, «представляющих собой многослойные образования, дополнительные “слои” в котором возникают при каждой последующей передаче бюджетных средств: от федерального бюджета к региональному; от регионального к местному»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Запольский С. В.* Теория финансового права : научные очерки. М. : Изд-во РАП, 2010. С. 101.

<sup>2</sup> *Шевелева Н. А.* Бюджетная система России: проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2005. С. 11.

Анализ бюджетного законодательства позволяет выделить следующие механизмы управления государственными доходами при их поступлении в бюджетную систему:

- 1) исполнение бюджета по расходам;
- 2) управление нефтегазовыми доходами федерального бюджета;
- 3) межбюджетное распределение доходов;
- 4) управление временно свободными бюджетными средствами.

**Исполнение бюджета по расходам.** Процесс использования государственных доходов осуществляется в рамках процедуры, обозначенной в БК РФ как исполнение бюджета по расходам, в соответствии с которой и происходит реализация предусмотренных бюджетным законодательством механизмов финансирования. Основопологающим этапом при распределении государственных доходов является «полная трансформация расходных обязательств в бюджетные обязательства»<sup>1</sup>, что обеспечивается посредством принятия правового акта о бюджете.

Вместе с тем в практике осуществления бюджетного процесса направления использования бюджетных средств не всегда соответствуют закрепленным в бюджетном законе параметрам. Так, в рамках исполнения бюджета по расходам может возникнуть необходимость изменения бюджетных показателей, что, в свою очередь, может осуществляться как посредством внесения изменений в закон (решение) о бюджете (см. гл. 23, 19.1, п. 2 ст. 83 БК РФ), так и без внесения таких изменений (ст. 217, 232, п. 5 ст. 242 БК РФ).

Так, в соответствии с п. 3 ст. 217 БК РФ изменение бюджетных ассигнований может осуществляться посредством корректировки сводной бюджетной росписи финансовым органом, не сопровождающейся при этом внесением изменений в правовой акт о бюджете<sup>2</sup>. Иными словами, согласно указанным положениям БК РФ законодатель предоставляет право финансовому органу, руководителю финансового органа изменять утвержденные бюджетные ассигнования. Однако полномочия финансового органа в части изменения бюджетных ассигнований должны иметь ограничения. Например, интересной представляется позиция Конституционного Суда РФ по вопросу о пределах полномочий финансового органа при внесении изменений в бюджетную роспись. Так, в Определении от 01.10.2009 № 1312-О-О Конституционный Суд РФ указал, что поскольку сводная бюджетная роспись производна от правового акта о бюджете, то внесение в нее изменений без внесения изменений в правовой акт о бюджете допустимо при условии соблюдения основных параметров бюджета по расходам, утвержденным за-

---

<sup>1</sup> Бабкова Ю. Б. Расходные обязательства в бюджетном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 10.

<sup>2</sup> Пункт 3 ст. 217 БК РФ закрепляет ограниченное число случаев корректировки бюджетной росписи без внесения изменений в правовой акт о бюджете соответствующей территории. Такое возможно, например, в случае недостаточности бюджетных ассигнований для исполнения публичных нормативных обязательств — с превышением общего объема указанных ассигнований в пределах 5% общего объема бюджетных ассигнований, утвержденных законом (решением) о бюджете на их исполнение в текущем финансовом году, в случае исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на бюджетные средства бюджетной системы РФ — в пределах объема бюджетных ассигнований, и в других установленных законом случаях.

конодательным (представительным) органом. Иное приводило бы к произвольному изменению воли публично-правового образования относительно осуществления права государственной (муниципальной) собственности на средства бюджета, выраженной от имени законодателя, и являлось бы вмешательством в исключительную компетенцию законодательного (представительного) органа публично-правового образования<sup>1</sup>.

Безусловно, предоставление исполнительным органам власти возможности корректировать бюджетные показатели без внесения изменений в правовой акт о бюджете позволяет оперативно перераспределять бюджетные ассигнования в целях обеспечения исполнения расходных обязательств в полном объеме. Вместе с тем отсутствие на законодательном уровне четкой регламентации пределов делегирования органам исполнительной власти полномочий по изменению бюджетных показателей создает возможность бесконтрольного использования бюджетных средств.

**Управление нефтегазовыми доходами федерального бюджета.** В настоящее время использование нефтегазовых доходов федерального бюджета осуществляется по двум направлениям:

- 1) инвестирование нефтегазовых доходов в долговые обязательства иностранных государств согласно актам Правительства РФ;
- 2) использование нефтегазовых доходов для финансового обеспечения расходных обязательств РФ.

Основой правового регулирования указанных платежей, несомненно, выступают положения налогового и таможенного законодательства. Однако с момента их поступления в бюджетную систему РФ на них распространяются механизмы регулирования, предусмотренные бюджетным законодательством, отличающиеся от регулирования иных бюджетных доходов.

Обозначенные выше изменения в регулировании нефтегазовых доходов связаны с резким изменением социально-экономической ситуации в государстве, повлекшей увеличение расходов федерального бюджета и, как следствие, его дефицит<sup>2</sup>. Иными словами, экономический кризис породил деформацию норм бюджетного законодательства, регулирующих отдель-

---

<sup>1</sup> В практике Конституционного Суда РФ возник вопрос о соотношении полномочий финансового органа по внесению изменений в сводную бюджетную роспись, закрепленных п. 3 ст. 217 БК РФ, и положения п. 5 ст. 242.2 БК РФ, в соответствии с которым при исполнении судебных актов в объемах, превышающих бюджетные ассигнования, утвержденные законом (решением) о бюджете на эти цели, вносятся соответствующие изменения в сводную бюджетную роспись. Конституционный Суд РФ в Определении от 01.10.2009 № 1312-О-О указал, что внесение изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в правовой акт о бюджете, в том числе при исполнении судебных актов по обращению взыскания на бюджетные средства, может быть произведено лишь в порядке перераспределения расходов внутри одного вида (статьи, раздела и т.д.), т.е. в случае направления ассигнований, выделенных на конкретные расходы, на расходы того же рода, определенные одной целью.

<sup>2</sup> Следует отметить, что до 01.01.2010 нефтегазовые доходы федерального бюджета направлялись на формирование Резервного Фонда и Фонда национального благосостояния, цели использования которых имели закрепление в гл. 13.2 БК РФ. Кроме того, объем нефтегазового трансферта, Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, наполняемых за счет нефтегазовых доходов ранее закреплялся в федеральном законе о федеральном бюджете.

ные виды бюджетных доходов, их несоответствие базовым принципам, лежащим в основе формирования бюджетной системы РФ.

Однако изменения в экономической ситуации не могут являться основанием нарушения основных норм формирования доходов бюджетов, закрепленных БК РФ.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод об особом режиме регулирования нефтегазовых доходов, не подпадающем под общие конституционные принципы функционирования бюджетной системы РФ, согласно которым все доходы бюджета в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах.

**Межбюджетное распределение доходов.** Важнейшим механизмом регулирования государственных доходов является закрепленное действующим законодательством межбюджетное распределение доходов, к которому относятся:

- 1) перераспределение налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы;
- 2) межбюджетное распределение дотаций, субсидий, субвенций, относящихся к группе доходов, поименованной в БК РФ в качестве безвозмездных поступлений.

*Механизм перераспределения налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы.* Доходы от уплаты федеральных налогов, которые согласно ст. 71 Конституции РФ находятся в исключительном ведении Российской Федерации, подлежат дальнейшему распределению между бюджетами других уровней в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год<sup>1</sup>.

Распределение налоговых доходов между бюджетами нижестоящих уровней бюджетной системы обусловлено тем, что в связи с предусмотренными федеральным законодательством налоговыми льготами и изъятиями бюджетов субъектов РФ и местные бюджеты недополучают доходы, необходимые для финансового обеспечения расходных обязательств на соответствующих территориях.

Несмотря на то что расщепление налоговых поступлений позволяет сократить дотационность нижестоящих бюджетов, указанный механизм имеет следующие существенные недостатки: отсутствие на региональном и местном уровнях взаимосвязи между объемом предоставляемых услуг и уровнем налогообложения, заинтересованности органов власти субъектов и местного самоуправления в развитии налоговой базы и формировании инвестиционного и предпринимательского климата; ограничение возможностей для проведения долгосрочной экономической и бюджетной политики<sup>2</sup>.

Кроме того, сложившийся в настоящее время механизм межбюджетного распределения налогов в ряде случаев ограничивает экономическую

---

<sup>1</sup> См., например: ст. 2 Федерального закона от 30.11.2011 № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

<sup>2</sup> См.: Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / под ред. Г. В. Петровой. СПб., 2003. С. 182.

активность публично-правовых образований. Ярким примером, иллюстрирующим обозначенный тезис, являются положения НК РФ и БК РФ о регулировании порядка зачисления и перераспределения средств от уплаты отдельных видов налогов. Например, в соответствии со ст. 343 НК РФ налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) подлежит уплате по месту нахождения каждого участка недр, предоставленного налогоплательщику в пользование в соответствии с законодательством РФ. При этом местом нахождения участка недр, предоставленного налогоплательщику в пользование, признается территория субъекта (субъектов) РФ, на которой расположен участок недр<sup>1</sup>.

Согласно ст. 58 и 61 БК РФ налоговые доходы бюджетов муниципальных образований могут формироваться в том числе за счет НДПИ в случае, если законом субъекта РФ установлены единые для всех поселений субъекта Федерации нормативы отчислений в бюджеты поселений от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами.

Иными словами, зачисление НДПИ в бюджеты муниципальных образований осуществляется вне зависимости от того, на территории какого именно муниципального образования была сформирована налоговая база по соответствующему налогу. Сложившийся механизм формирования доходов «существенным образом снижает заинтересованность местных властей в создании привлекательных условий для ведения бизнеса и развития собственной налоговой базы»<sup>2</sup> и является тормозом на пути развития экономической активности муниципальных образований<sup>3</sup>.

*Механизм межбюджетного распределения дотаций, субсидий, субвенций.* Правовое регулирование межбюджетных дотаций, субсидий, субвенций отличается от общего режима регулирования доходов, основой которого являются положения ст. 218 БК РФ об исполнении бюджетов по доходам.

Регулирование межбюджетных трансфертов имеет следующие особенности.

*Во-первых*, особые условия их предоставления, закрепленные гл. 16 БК РФ, касающиеся особенностей организации бюджетного процесса на территориях публично-правовых образований — получателей трансфертов<sup>4</sup>.

*Во-вторых*, особый порядок осуществления операций с указанными средствами. Например, согласно п. 5 ст. 130 БК РФ операции с межбюджетными трансфертами, предоставляемыми из федерального бюджета

---

<sup>1</sup> См.: ст. 335 НК РФ.

<sup>2</sup> Голованов Г. Р. Правовые основы бюджетного и налогового регулирования уплаты и зачисления в бюджеты налога на добычу полезных ископаемых // Финансовое право. 2007. № 12 ; Арбитраж и право: портал юридического центра. URL: <http://juristmoscow.ru/palogueye-sporu> (дата обращения: 15.05.2013).

<sup>3</sup> Закрепленный БК РФ механизм отрицательного трансферта, предусматривающий предоставление субсидий из местных бюджетов в бюджеты субъектов РФ (см. ст. 142.2 БК РФ) также ограничивает финансовую самостоятельность и экономическую активность регионов.

<sup>4</sup> Согласно гл. 16 БК РФ условия предоставления межбюджетных трансфертов зависят прежде всего от объема собственных доходов бюджетов соответствующих территорий.



в рамках исполнения бюджетов субъектов РФ, осуществляются в порядке, установленном федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и принятыми в соответствии с ним нормативными актами Правительства РФ<sup>1</sup>.

*В-третьих*, особая процедура применения мер принуждения за нарушение условий использования указанных бюджетных средств<sup>2</sup>.

*В-четвертых*, особый порядок расчета при определении объема межбюджетных трансфертов. Так, при расчете объема предоставляемых межбюджетных дотаций учитываются налоговый потенциал публично-правового образования (совокупность и структура налоговых баз публично-правового образования), а также нормативы расходов в зависимости от цены государственных (муниципальных) услуг<sup>3</sup>.

Публично-правовые образования самостоятельно определяют порядок распределения субсидий между бюджетами нижестоящих уровней бюджетной системы РФ в целях достижения наибольшего эффекта от экономической деятельности хозяйствующих субъектов в определенной отрасли экономики.

С учетом вышеизложенного, следует отметить, что на практике возникают вопросы о соотношении актов субъектов РФ о предоставлении субсидий бюджетам нижестоящих уровней бюджетной системы и законодательства о защите конкуренции. Так, ВС РФ в определении от 29.10.2008 № 5-Г08-11 со ссылкой на положения ст. 139 БК РФ признал соответ-

---

<sup>1</sup> Согласно постановлению Правительства РФ от 28.12.2010 № 1171 «О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов”» предоставление из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение (далее — межбюджетные трансферты), осуществляется с учетом следующих положений:

а) перечисление межбюджетных трансфертов осуществляется на счета, открытые территориальным органам Федерального казначейства для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы РФ, для последующего перечисления в установленном порядке в бюджеты субъектов РФ;

б) операции по кассовым расходам бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов), источником финансового обеспечения которых являются межбюджетные трансферты, учитываются на лицевых счетах, открытых получателям средств бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) в территориальных органах Федерального казначейства; в) перечисление межбюджетных трансфертов осуществляется в соответствии с заявками по форме и в сроки, которые установлены главным распорядителем средств федерального бюджета, если иное не предусмотрено соответствующими нормативными правовыми актами (соглашениями или договорами), устанавливающими порядок предоставления межбюджетных трансфертов. В заявке указываются необходимый объем средств и срок возникновения денежного обязательства субъекта РФ в целях исполнения соответствующего расходного обязательства. Информация об объемах и о сроках перечисления межбюджетных трансфертов учитывается главным распорядителем средств федерального бюджета при формировании прогноза кассовых выплат из федерального бюджета, необходимого для составления в установленном порядке кассового плана исполнения федерального бюджета.

<sup>2</sup> См., например: приказ Минфина России от 12.11.2007 № 105н «Об утверждении Порядка приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в случае несоблюдения органами государственной власти субъектов Российской Федерации условий их предоставления».

<sup>3</sup> См.: постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

ствующим федеральному законодательству Закон Республики Мордовия о республиканском бюджете на 2008 год, в соответствии с которым межбюджетные трансферты выделялись местным бюджетам в зависимости от розничной реализации на их территории алкогольной продукции, произведенной на территории Республики, не усматривая при этом, что предоставление субсидий муниципальным образованиям направлены на ограничение и устранение конкуренции.

Правовое регулирование субвенций, которые наряду с субсидиями имеют целевое назначение, обусловлено рядом специфических особенностей. Так, субвенции являются основой для финансирования расходных обязательств публично-правовых образований в связи с осуществлением переданных им полномочий. Соответственно возникновению расходных обязательств в виде выполнения отдельных государственных полномочий и передаче субвенций на их выполнение должна предшествовать процедура наделения органов местного самоуправления такими полномочиями.

Иными словами, закон о бюджете не может закреплять положения о предоставлении субвенций под условием принятия законов о передаче отдельных государственных полномочий публично-правовым образованиям<sup>1</sup>.

Следует отметить, что проблемы в правоприменительной и судебной практике вызывают положения бюджетного законодательства об ограничениях по предоставлению субвенций в случае передачи властных полномочий. Так, согласно абз. 2 п. 4 ст. 85, п. 3 ст. 86 БК РФ, если в субъекте РФ (муниципальном образовании) превышены нормативы, используемые в методиках расчета субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов РФ (местным бюджетам) в связи с исполнением отдельных государственных полномочий, финансовое обеспечение дополнительных расходов, необходимых для полного исполнения соответствующих расходных обязательств, осуществляется за счет собственных доходов соответствующего бюджета<sup>2</sup>. С одной стороны, предусмотренный этой нормой подход можно признать правильным в тех случаях, когда органы местного самоуправления сознательно превысят нормативы, используемые в методиках расчета соответствующих субвенций, например, установив более высокий размер социаль-

---

<sup>1</sup> Указанный вывод подтверждается практикой Верховного Суда РФ. См.: Определение Верховного Суда РФ от 28.06.2006 № 64-Г06-8.

<sup>2</sup> В Верховном Суде РФ оспаривались положения Закона Приморского края от 23.12.2005 № 320-КЗ «О нормативах расходов и методике распределения субвенций из краевого фонда компенсаций на реализацию основных общеобразовательных программ между муниципальными образованиями Приморского края», которым установлено, что расходы органов местного самоуправления на организацию образовательного процесса, превышающие размер утвержденной в соответствии с Законом субвенции на реализацию основных общеобразовательных программ, компенсации за счет средств краевого бюджета не подлежат, поскольку из содержания оспариваемой нормы невозможно сделать вывод о том, какие расходы не подлежат компенсации за счет средств краевого бюджета: либо это расходы на финансовое обеспечение образовательного процесса, либо это расходы на оплату коммунальных услуг и содержание зданий. Верховный Суд РФ со ссылкой на п. 3 ст. 86 БК РФ признал оспариваемые положения краевого закона не противоречащими федеральному законодательству (определение Верховного Суда РФ от 17.09.2008 № 56-Г08-12).

ных выплат по сравнению с размером, установленным законом. Однако, с другой стороны, на практике возможны случаи, когда субвенции не покрывают реальных расходов местного бюджета, возникающих при исполнении отдельных государственных полномочий<sup>1</sup>.

Закрепленный действующим законодательством механизм межбюджетного распределения дотаций, субсидий и субвенций позволяет усомниться в его эффективности. Зависимость от имеющих целевой характер межбюджетных трансфертов из федерального центра тормозит рост экономической самостоятельности субъектов РФ (муниципальных образований). Иными словами, развитая система межбюджетных трансфертов позволяет субъектам РФ и муниципальным образованиям иметь доходы, достаточные для обеспечения оказания необходимого объема государственных, муниципальных услуг, что негативно отражается на росте бюджетных доходов публично-правовых образований.

В настоящее время происходит изменение механизмов формирования и использования доходов бюджетов бюджетной системы в целях стимулирования финансовой самостоятельности регионов (муниципальных образований), что имеет существенное значение в рамках реализации бюджетной реформы на территории РФ. Например, одним из существенных стимулов для увеличения собственных доходов муниципалитетов является возможность замены дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц, зачисляемого в бюджеты субъектов РФ<sup>2</sup>. Кроме того, положительным представляется опыт регионов в части закрепления механизмов, стимулирующих экономическую активность муниципалитетов. Так, согласно постановлению правительства Свердловской области от 18.10.2011 № 1835-ПП «О стимулировании расположенных на территории Свердловской области муниципальных образований» на территории этой области имеет место практика финансового стимулирования муниципалитетов, в соответствии с которой объем межбюджетных трансфертов, предоставляемых муниципальным образованиям, зависит от объема налоговых поступлений, поступающих в региональный бюджет<sup>3</sup>.

## **2. Управление государственными доходами, сформированными за рамками бюджетной системы РФ.**

Управление бюджетными средствами, как было отмечено выше, вызывает достаточное количество спорных вопросов в рамках осуществления бюджетного процесса. Однако еще более проблемным видится процесс ре-

---

<sup>1</sup> См.: *Сергеев А. А.* О новеллах бюджетного законодательства и их влиянии на правовой статус российского местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14.

<sup>2</sup> Например, на территории Свердловской области на 2012 г. на замену дотаций согласились все органы муниципальных образований области.

<sup>3</sup> Однако зависимость объема предоставляемых межбюджетных трансфертов от объема налогов, уплачиваемых хозяйствующими субъектами на соответствующей территории, позволяет выделить проблему выбора из набора инструментов финансовой помощи, направленной на стимулирование публично-правовых образований. Основным инструментом, альтернативным предусмотренным БК РФ механизмам финансирования, выступают предоставление налоговых льгот и освобождений. Однако обозначенная проблема заслуживает отдельного рассмотрения.

гулирования государственных доходов, оказавшихся за рамками бюджетной системы, поскольку в ряде случаев «законодатель почти не замечает существования многих каналов образования государственных доходов, не достигающих бюджета, остающихся в распоряжении исполнительных органов, а нередко достающихся коммерческим структурам»<sup>1</sup>.

Как было отмечено в предыдущих параграфах, в некоторых случаях государство сознательно отказывается от получения доходов в пользу частных субъектов. Изложенное связано прежде всего с передачей некоторых государственных полномочий частным субъектам, что влечет необходимость формирования публичных фондов, находящихся в управлении частных лиц. Например, для выполнения публично-правовых функций в сферах теплоснабжения, аудиторской деятельности, деятельности на рынке ценных бумаг и в других областях<sup>2</sup> создаются компенсационные фонды саморегулируемых организаций в целях обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций.

При страховании вкладов физических лиц в банках отчисления банков поступают в фонд, который представляет собой совокупность денежных средств и иного имущества, используемых в целях финансирования выплаты возмещения по вкладам<sup>3</sup>, и формируется на основе государственно-властных предписаний, в порядке и на условиях, устанавливаемых государством. Управление средствами фонда осуществляется через создаваемую и контролируемую государством организацию — Агентство по страхованию вкладов.

Помимо механизмов использования финансовых ресурсов централизованных денежных фондов, законодательством предусмотрены так называемые промежуточные этапы управления государственными доходами, выражающиеся в том, что денежные средства перед поступлением в публичные фонды поступают во временное пользование субъектов, наделенных в соответствии с законодательством соответствующими полномочиями. Иными словами, между гражданским оборотом и распределением государственных доходов «должен существовать некий промежуточный механизм трансформации частной денежной массы в ресурсы финансовой системы»<sup>4</sup>.

Наличие промежуточных этапов управления государственными доходами может быть обусловлено особой конструкцией вытекающего из закона финансового обязательства, одной из сторон которого является лицо, которому переданы властные полномочия налоговых органов. Таким финансовым обязательством является обязательство с участием налогового агента (банка), предполагающего наличие некоего промежуточного звена, когда уже исполнена обязанность должника в рамках финансового обязательства, однако денежные средства еще не поступили в бюджетную систему.

---

<sup>1</sup> Запольский С. В. Теория финансового права : научные очерки. М. : Изд-во РАП, 2010. С. 109.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

<sup>3</sup> См.: ст. 33 Федерального закона от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».

<sup>4</sup> Запольский С. В. Теория финансового права : научные очерки. С. 83.

Наличие промежуточного механизма управления государственными доходами подтверждается, например положениями налогового законодательства, связывающего момент исполнения налоговой обязанности с предъявлением в банк поручения на уплату налога<sup>1</sup>. Однако в контексте ст. 40 БК РФ, согласно которой денежные средства считаются поступившими в доходы соответствующего бюджета лишь с момента их зачисления на единый бюджетный счет, в момент исполнения налогоплательщиком налоговой обязанности денежные средства еще не поступают в бюджетную систему, а следовательно, налоговые поступления, являющиеся государственными доходами, находятся в некоем промежуточном этапе формирования.

Иными словами, ответственность за управление государственными доходами на данном этапе возлагается на уполномоченных участников гражданского оборота, обладающих публичными полномочиями, т.е. на банки, кредитные организации.

Наличие «промежуточного механизма» управления публичными финансовыми ресурсами связано не только с конструкцией налогового обязательства в описанных выше случаях. Иногда законодатель допускает возможность поступления денежных средств во временное владение уполномоченных субъектов, что обусловлено спецификой регулирования определенной сферы отношений. Например, управление временно свободными денежными средствами федерального бюджета, которые образуются вследствие разницы в сроках и объемах кассовых поступлений, осуществляется путем их размещения на банковских депозитах в порядке, предусмотренном действующим законодательством<sup>2</sup>.

Промежуточный механизм управления государственными доходами предусмотрен некоторыми отраслевыми законодательными актами, определяющими при наличии установленных юридических фактов до поступления денежных средств в бюджетную систему процедуру их зачисления, например, на счет кредитной организации<sup>3</sup>, на депозит суда<sup>4</sup>.

Наличие промежуточного механизма управления государственными доходами, предполагающего особый режим их регулирования, подтверждается положениями судебной-арбитражной практики. Так, согласно позиции Арбитражного суда Тверской области, денежные средства, а именно доходы от сдачи имущества муниципального образования в аренду, не зачисленные на счет бюджета муниципального образования, не являются бюджетными, а соответственно, обращение взыскания на указанные средства должно осу-

---

<sup>1</sup> См.: ст. 45 НК РФ.

<sup>2</sup> См.: ст. 236 БК РФ.

<sup>3</sup> Согласно положениям ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» по истечении 60 дней со дня голосования остатки неизрасходованных денежных средств на специальном избирательном счете (специальном счете референдума) кредитная организация обязана перечислить в доход соответствующего бюджета.

<sup>4</sup> Средства, поступившие на депозит суда в качестве меры пресечения в рамках уголовно-процессуальных правоотношений, при наличии условий, закрепленных УПК РФ, могут трансформироваться в доход бюджета. См.: ст. 106 УПК РФ.

ществляться так же, как и на имущество, составляющее казну публично-правового образования<sup>1</sup>. С позиции судебной и правоприменительной практики, сложившейся на основе действующего законодательства, средства государственных внебюджетных фондов, поступившие на банковские счета получателей-организаций (например, медицинских учреждений) не подпадают под режим иммунитета бюджетных средств и могут быть списаны судебными приставами-исполнителями с применением процедуры, предусмотренной Законом об исполнительном производстве<sup>2</sup>.

## 7.4. Роль налогового права в механизме регулирования государственных доходов

Важная роль в механизме регулирования государственных доходов отводится налоговому праву, относительная автономия которого подтверждается в рамках финансово-правовой доктрины<sup>3</sup>.

Налоговое право, являясь обособленным подразделением финансового права, имеет автономный предмет правового регулирования, включающий отношения по установлению, введению, взиманию налогов и сборов, а также отношения, связанные с администрированием указанных фискальных взиманий.

Вопрос об определении предмета налогово-правового регулирования при взаимодействии НК РФ и иных законодательных актов на практике может вызывать спорные ситуации.

Например, споры могут возникать при определении сферы регулирования налогового и таможенного права. Так, на основании ст. 2 НК РФ к отношениям по установлению, введению и взиманию таможенных платежей законодательство о налогах и сборах не применяется, если иное не установлено НК РФ. Однако согласно ч. 4 ст. 4 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», если иное не установлено таможенным законодательством Таможенного союза, к отношениям по взиманию и уплате таможенных платежей, относящихся к налогам, законодательство РФ о таможенном деле применяется в части, не урегулированной законодательством РФ о налогах и сборах<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Решение Арбитражного суда Тверской области от 26.08.2008 № А66-5311/2008.

<sup>2</sup> См.: постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21.09.2004 по делу № А28-2863/2004-81/27.

<sup>3</sup> Теория относительной автономии налогового права находит подтверждение в работе Д. В. Винницкого В ней автор указывает, что концепции, в рамках которых автономия налогового права связывается с особыми принципами, конструкциями, фундаментальными положениями данной отрасли, обусловленными интеграцией в рамках налогового права публично- и частноправовых начал, выглядят наиболее убедительными. См.: *Винницкий Д. В.* Российское налоговое право: проблемы теории и практики. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 52–53.

<sup>4</sup> Аналогичные положения содержались в п. 1 ст. 3 ранее действовавшего Таможенного кодекса Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ (далее — Таможенный кодекс РФ). Согласно п. 1 ст. 3 указанного Кодекса при регулировании отношений по установлению, введению и взиманию таможенных платежей таможенное законодательство применяется в части, не урегулированной законодательством о налогах и сборах.

Иными словами, из положений законодательства РФ о таможенном деле следует, что «при возникновении коллизии между нормами таможенного и налогового законодательства, регулирующей одно и то же правоотношение, применять следует норму законодательства о налогах и сборах»<sup>1</sup>. Однако «приоритет норм налогового права перед таможенным законодательством, установленный таможенным законодательством, в НК РФ не подкрепляется»<sup>2</sup>. Указанная несогласованность норм налогового и таможенного законодательства является не только теоретической проблемой, но и приводит к серьезным разногласиям в правоприменительной и судебной практике. Так, суды при рассмотрении дела о взыскании задолженности по таможенным платежам, в одном случае руководствовались положениями таможенного законодательства (ст. 348 Таможенного кодекса РФ)<sup>3</sup>, в соответствии с которой принудительное взыскание таможенных платежей не производится, если требование об уплате не выставлено в течение трех лет со дня срока уплаты, в другом — положениями НК РФ о шестимесячном сроке обращения в суд после истечения срока исполнения требования об уплате налога (сбора)<sup>4</sup>.

В свою очередь, Президиум ВАС РФ в постановлении от 11.12.2007 № 10341/07 при рассмотрении дела о взыскании задолженности по таможенным платежам указал на приоритет НК РФ при регулировании отношений в сфере таможенных платежей.

В условиях тесного взаимодействия актов налогового законодательства и иных отраслевых законодательных актов изложенная ситуация является не единственным примером возникновения спорных ситуаций при определении сферы налогово-правового регулирования.

На современном этапе развития рыночной экономики потребность в установлении различного рода обязательных, обеспеченных государственным принуждением платежей весьма велика. *Во-первых*, это могут быть индивидуально-безвозмездные фискальные взимания, являющиеся налогами и подпадающие под налогово-правовой режим регулирования.

Налоги, являясь источником формирования доходной базы публичных фондов, выступают гибким инструментом для настройки экономики государства. Конституционное предписание об обязанности каждого платить законно установленные налоги предполагает установление на законодательном уровне такого механизма регулирования налогообложения и сборов, который бы позволил обеспечить правомерный характер их установления и введения.

Соответственно, важное значение приобретают проблемы совершенствования правовых механизмов регулирования налогообложения и сбо-

---

<sup>1</sup> Комментарий к Таможенному кодексу Российской Федерации / под ред. Ю. Ф. Азарова, Ю. А. Дмитриева. М., 2004.

<sup>2</sup> Бакаева О. Ю. К вопросу о соотношении налогового и таможенного законодательства // Финансовое право. 2005. № 1. С. 25–27.

<sup>3</sup> В настоящий момент документ утратил силу. Положения о принудительном порядке взыскания таможенных платежей содержатся в ст. 150 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

<sup>4</sup> См.: Астахов С. Почему таможенная пошлина «выпала» из правового поля? // Российская газета. 2007. 17 дек.

ров, позволяющих, с одной стороны, устранить пробелы налогового законодательства, открывающие для недобросовестных участников налоговых правоотношений возможность уклонения от налогообложения. С другой стороны, законодателем должны быть сформированы благоприятные для налогоплательщиков режимы налогообложения, направленные на поддержание экономической активности хозяйствующих субъектов посредством снижения налоговой нагрузки.

*Во-вторых*, установление фискальных взиманий может быть обусловлено выполнением в пользу заинтересованного лица услуг публично-правового характера государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также специфической сферой предпринимательской деятельности. Такими фискалами являются сборы, поступающие как в бюджетную систему, так и в публичные фонды саморегулируемых организаций, государственных корпораций и иных публичных субъектов, выполняющих государственно-властные полномочия. Указанные фискальные взимания могут подпадать как под режимы регулирования, закрепленные непосредственно НК РФ, так и иными отраслевыми законодательными актами.

Согласно п. 5 ст. 3 НК РФ законодатель вводит запрет на взимание сборов, установленных за рамками НК РФ. Однако указанные положения НК РФ распространяются лишь на те фискальные сборы, которые прямо установлены НК РФ, поскольку согласно п. 3 ст. 1 этого Кодекса действие НК РФ распространяется на отношения по установлению, введению и взиманию сборов только в тех случаях, когда это прямо предусмотрено данным Кодексом. Это означает, что иные сборы могут быть установлены федеральными законами, не входящими в состав налогового законодательства. Например, перечень таможенных сборов регламентируется таможенным законодательством РФ. Также за рамками НК РФ установлены фискальные взимания, поступающие в публичные фонды субъектов, которым переданы государственно-властные полномочия. Такими фискальными взиманиями являются, например, страховые взносы, поступающие в фонд Агентства по страхованию вкладов населения, взносы в компенсационные фонды саморегулируемых организаций и др.

Кроме того, за рамками налогово-правового регулирования существуют обязательные, обеспеченные государственным принуждением платежи в форме штрафов, конфискации, изъятий денежных средств, применяемых за нарушение действующего законодательства. Как справедливо отмечается в литературе, «налоги, сборы и пошлины, хоть и существенные, но не единственные источники доходов бюджетной системы государства... иные, так называемые неналоговые, источники доходов как бы дополняют налоговые, которые составляют примерно 10—20% всех доходов государства»<sup>1</sup>.

Таким образом, налоговое право, получив в силу чрезмерной публичности стремительное развитие, регулирует лишь узкий участок отношений в механизме формирования государственных доходов. Лишь некоторая часть фискальных взиманий, являющихся государственными доходами,

---

<sup>1</sup> Воробей Г. А. Фискальное право Республики Беларусь // *Налоги*. 2011. № 42.



попадает в сферу налогово-правового регулирования. Между тем иные области финансовой деятельности государства, связанные с формированием публичных денежных фондов, остаются в тени.

Отсутствие кодифицированного акта, а соответственно и общих положений о регулировании различных категорий фискальных взиманий приводит к серьезным проблемам, проявляющимся в том, что механизмы администрирования государственных доходов, не относящихся к налоговым, не столь совершенны. Закрепленные действующим законодательством правила исполнения обязанности по формированию публичных денежных фондов<sup>1</sup> нуждаются в совершенствовании.

Обозначенные проблемы диктуют необходимость разрешения ряда теоретических и практических вопросов, касающихся правовой природы и правового регулирования государственных доходов, привлекаемых в публичные фонды с применением механизма государственного принуждения. Разрешение изложенных проблем видится в развитии фискального права, частью которого являются нормы налогового права.

В условиях развития рыночных отношений, усложнения механизмов регулирования финансовой системы предпосылки возникновения и развития фискального права всегда находятся в центре внимания представителей финансово-правовой науки.

Процесс формирования публичных денежных фондов связан прежде всего с изъятием имущества, принадлежащего частным субъектам на праве собственности, что влечет обязательность соблюдения базовых конституционных предписаний о принудительном отчуждении имущества частных лиц.

Необходимость увеличения объема фискальных поступлений со стороны государства противопоставляется стремлению к снижению фискального (налогового) бремени со стороны должников (частных субъектов). Противоположность интересов участников фискальных правоотношений является основной предпосылкой противоречивости правового регулирования фискальных взиманий, что соответственно не позволяет обеспечить единый подход к осознанию и решению проблем, касающихся установления и взимания фискальных платежей.

Появление новых фискальных взиманий в финансовой системе России обусловлено подчас лишь стремлением государства пополнить казну, что в ряде случаев приводит к ситуации, когда установленные обязательные к уплате платежи не имеют экономико-правового основания, соответствуя при этом предписаниям законодательства об общих условиях налогообложения и сборов.

---

<sup>1</sup> Анализ законодательств иностранных государств позволяет привести примеры кодифицированных актов, охватывающих по сравнению с НК РФ большее количество фискальных взиманий, подпадающих под единый режим регулирования. Например, в Алжире действует несколько налоговых кодексов, регулирующих отдельные виды фискальных платежей: Кодекс прямых налоговых и приравненных к ним платежей, Кодекс платежей на товарооборот, Кодекс регистрационных сборов и Кодекс гербовых сборов (URL: <http://forum.addhome.ru>). Кодекс внутренних доходов США, помимо налогов, закрепляет регулирование доходов, направленных на финансирование избирательных компаний.

Сложная конструкция фискальных правоотношений, предполагающая их комплексный характер, позволяет выделить проблемы соотношения отдельных отраслевых законодательных актов, регулирующих отношения по формированию доходной базы бюджета. В частности, большое значение при регулировании фискальных отношений приобретают разрешение вопроса о соотношении налогового, бюджетного, таможенного, гражданского и иных отраслевых актов.

В ряде случаев «нестыковка» обозначенных отраслевых законов по вопросам установления и взимания фискальных платежей приводит к серьезным проблемам в сфере правового регулирования последних.

Фискальное право России является динамично развивающейся отраслью с присущими ему повышенной сложностью, противоречивостью. Процесс усложнения звеньев финансовых отношений продолжается непрерывно и потребность в установлении новых фискальных платежей подчас может быть вызвана особенностями регулирования определенного сегмента экономики (например, созданием саморегулируемых организаций в определенных сферах хозяйственной деятельности, государственных корпораций). Также установление фискальных взиманий в ряде случаев рассматривается как инструмент социально-экономической политики государства. Соответственно, в серьезном осмыслении нуждаются предписания действующего законодательства об экономико-правовом основании фиска.

В связи с этим особую актуальность приобретает проблема дальнейшего совершенствования механизмов установления и взимания подлежащих принудительному изъятию доходов.

Отсутствие четких правил установления платежей, наличие сомнительных механизмов администрирования создают, во-первых, «комфортную ситуацию для казнокрадства»<sup>1</sup>, а во-вторых, ведут к нарушению конституционных предписаний о законности установления фискальных взиманий.

Сегодня в серьезном осмыслении нуждается сложившийся порядок правового регулирования государственных доходов, поступающих в публичные фонды с применением механизмов государственного принуждения.

## 7.5. Правовое регулирование налоговых доходов

Согласно ст. 41 БК РФ **налоговые доходы** — это доходы от уплаты налогов, сборов, пеней и штрафов, связанных с нарушением налогового законодательства. Правовое регулирование указанных доходов осуществляется в рамках НК РФ.

Налоги, являясь источником формирования доходной базы бюджета, выступают гибким инструментом для настройки экономики государства.

Увеличение налоговых поступлений в бюджеты бюджетной системы РФ связано, *во-первых*, с функционированием механизмов, направленных на увеличение налогового потенциала публично-правовых образований

---

<sup>1</sup> *Пепеляев С. Г.* Найдутся мухи — был бы мед! // Налоговед. 2011. № 4. URL: <http://www.nalogoved.ru/art/1201> (дата обращения: 15.05.2013).

(решение вопросов, связанных с передачей объектов недвижимости в собственность, оформления собственности на земельные участки и недвижимое имущество, взаимодействие органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления при администрировании налогов, осуществление в целях исполнения возложенных задач взаимодействия с крупнейшими налогоплательщиками, осуществляющими свою деятельность на территории соответствующего публично-правового образования)<sup>1</sup>; во-вторых, с закреплением на законодательном уровне эффективных мер, направленных на пресечение уклонения от налогообложения<sup>2</sup>.

Следует отметить, что поступление налоговых доходов в бюджетную систему РФ связано с установленными в рамках международных правовых актов механизмами налогообложения доходов, полученных в трансграничных ситуациях. Так, анализ соглашений об избежании двойного налогообложения с участием Российской Федерации позволяет сделать вывод, что в ряде случаев международные акты закрепляют правила, согласно которым налоги с доходов, полученных от деятельности, осуществляемой на территории России, могут уплачиваться за рубежом, что по имущественно-стоимостным параметрам является «вывозом» капитала<sup>3</sup>.

Учитывая вышеизложенное, в условиях развития интеграционных процессов в мировой экономике следует на уровне международных актов исключить невыгодные для Российской Федерации правила налогообложения доходов, полученных в трансграничных ситуациях.

Согласно НК РФ **налог** — это обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с физических лиц и организаций в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства или муниципальных образований (п. 1 ст. 8).

---

<sup>1</sup> См.: Концепцию межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 г., одобренную распоряжением Правительства РФ от 08.08.2009 № 1123-р.

<sup>2</sup> НК РФ закрепляет положения, пресекающие схемы, направленные на уклонение от налогообложения. В частности, такие положения предусмотрены ст. 40, 49, 170, 212 и другими статьями НК РФ. Недавно внесенные поправки в НК РФ закрыли «схему ухода» от уплаты налога на имущество организаций при передаче имущества в закрытые паевые инвестиционные фонды. НК РФ (в ред. Федерального закона от 27.11.2010 № 308-ФЗ) закрепляет положение, согласно которому имущество, составляющее паевой инвестиционный фонд, подлежит налогообложению у управляющей компании.

<sup>3</sup> Например, не имеют смысла и создают условия для уклонения от налогообложения международные соглашения, согласно которым налогообложение вознаграждений членов совета директоров осуществляется по месту резидентства лица, получающего такие доходы. Подобные правила предусмотрены в Соглашении между Российской Федерацией и государством Кувейт от 9 декабря 1999 г. «Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал», а также в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Лаосской Народно-Демократической Республики от 14 мая 1999 г. «Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы» и в иных международных актах.

В основу закрепленного в п. 1 ст. 8 НК РФ определения налога положены выработанные в практике Конституционного Суда РФ признаки и суждения. Так, согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации налоговый платеж представляет собой основанную на законе форму отчуждения собственности с целью обеспечения расходов публичной власти, осуществляемого, в том числе на началах обязательности, безвозвратности, индивидуальной безвозмездности<sup>1</sup>.

Как следует из вышеизложенного, в действующем налоговом законодательстве, а также в практике Конституционного Суда РФ понятие налога раскрывается через термин «платеж».

В юридической литературе в большинстве случаев понятие и признаки налога также определяются с использованием терминов «платеж» или «экономические пожертвования». Так, еще Исаев А. А. определял налоги как обязательные денежные платежи частных хозяйств, служащие для покрытия общих расходов государства и единиц самоуправления<sup>2</sup>. Автор указывает, что определение «денежные» при характеристике налога имеет важное значение, поскольку позволяет отличать налоги от натуральных повинностей<sup>3</sup>. И. И. Янжул рассматривал налоги как односторонние экономические пожертвования граждан или подданных, которые государство или иные общественные группы в силу того, что они являются представителями общества, взимают легальным путем и законным способом из их частных имуществ для удовлетворения необходимых общественных потребностей и вызываемых ими издержек<sup>4</sup>.

На современном этапе развития налогово-правовой доктрины налоги определяются как обязательные и по юридической форме индивидуально безвозмездные платежи юридических и физических лиц, установленные органом государственной власти для зачисления в государственную бюджетную систему с определением их размера и сроков уплаты<sup>5</sup>.

Как следует из изложенного, легальная дефиниция налога, а также выработанные в рамках правовой доктрины признаки налога, с одной стороны, соответствуют предписаниям ст. 57 Конституции РФ, согласно которой каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Однако, с другой стороны, указанные определения, равно как и конституционные предписания, в соответствии с которыми налог определяется именно как платеж, не свободны от критических замечаний, вызывают споры в правоприменительной, судебной практике, а также в налогово-правовой доктрине и нуждаются в серьезной доработке.

Следует отметить, что законодательное определение налога, предусматривающее лишь денежную форму исполнения обязанности частного субъекта

---

<sup>1</sup> См. также: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.1997 № 16-П «По делу о проверке конституционности статьи 11.1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года “О Государственной границе Российской Федерации” в редакции от 19 июля 1997 года».

<sup>2</sup> См.: *Финансы и налоги: очерки теории и политики* / под ред. А. Н. Козырина. М., 2004. С. 486.

<sup>3</sup> См.: *Исаев А. А. Очерк теории и политики налогов*. М., 2004. С. 25.

<sup>4</sup> См.: *Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах*. М., 2002. С. 240.

<sup>5</sup> *Финансовое право* : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 1995. С. 225.

екта перед фиском, не отражает все предусмотренные налоговым законодательством формы прекращения налоговой обязанности должника перед фиском.

Попадая в сферу действия налогово-правовых норм, частные субъекты (физические лица и организации) становятся стороной налогового обязательственного правоотношения, исполнение обязанности в рамках которого может осуществляться не только в денежной форме. Например, в соответствии со ст. 44 НК РФ основаниями для прекращения налоговой обязанности, помимо непосредственного перечисления денежных средств в бюджетную систему, признаются следующие: смерть налогоплательщика, ликвидация организации-налогоплательщика, а также иные обстоятельства, которыми согласно действующему налоговому законодательству могут являться списание безнадежных долгов по налогам, реорганизация организации-налогоплательщика, отмена налога с приданием соответствующему акту обратной силы<sup>1</sup>.

С учетом вышеизложенного, термин «платеж», используемый законодателем при определении налога, подразумевает только денежную форму прекращения налоговой обязанности и не учитывает предписаний законодателя об иных основаниях прекращения налоговой обязанности, не связанных с перечислением денежных средств<sup>2</sup>.

В силу предписаний НК РФ конструкция налоговых обязательственных отношений предусматривает возможность исполнения налоговой обязанности лицами, не имеющими отношения к объекту налогообложения, с наличием которого налоговое законодательство связывает возникновение налоговой обязанности.

Исполнение налоговой обязанности лицами, не имеющими прямого отношения к объекту налогообложения, может быть обусловлено предписаниями гражданского законодательства, что связано с особым статусом должника как участника гражданского оборота. Например, при реорганизации юридического лица уплата налога и пени реорганизованного юридического лица осуществляется его правопреемниками (ст. 50 НК РФ); погашение оставшейся задолженности по налогам, пеням и штрафам ликвидируемой организации осуществляется ее учредителями (участниками) (ст. 49 НК РФ)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: ст. 50, 59 НК РФ.

<sup>2</sup> Наиболее адекватно отражающей действующее законодательство при определении налога представляется позиция И. И. Кучерова, согласно которой налог рассматривается как правовая форма возложения налоговой обязанности. См.: *Кучеров И. И.* Теория налогов и сборов. М., 2009. С. 41.

<sup>3</sup> Кроме того, налоговым законодательством предусмотрены следующие случаи исполнения налоговой обязанности третьими лицами: погашение задолженности по поимущественным налогам наследниками умершего (либо признанного умершим) физического лица (в пределах стоимости наследственного имущества) (подп. 3 п. 3 ст. 44 НК РФ); уплата налога, пеней и штрафов законным представителем физического лица, признанного судом безвестно отсутствующим либо недееспособным (за счет денежных средств физического лица) (ст. 51 НК РФ); взыскание недоимки, пеней и штрафов, числящихся за зависимыми (дочерними) обществами, с основных (преобладающих, участвующих) обществ, и взыскание недоимки, пеней и штрафов, числящихся за основными (преобладающими, участвующими) обществами, с зависимых (дочерних) обществ (подп. 2 п. 2 ст. 45 НК РФ).

Таким образом, законодателем определен довольно широкий круг субъектов, которые могут выступать в качестве должника в рамках налоговых обязательственных отношений.

Для определения сущности налога необходимо исследовать категорию налогового обязательства, механизм исполнения обязанности в рамках которого занимает центральное место в налогово-правовом регулировании.

Следует отметить, что понятие налогового обязательства отсутствует в рамках налогового законодательства РФ. Вместе с тем конструкция налогового обязательства используется в практике российских судов, а также закрепляется в налоговых законодательствах иностранных государств.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 № 20-П отмечено, что налоговое обязательство состоит в обязанности налогоплательщика уплатить определенный налог, установленный законом. В Определении Конституционного Суда РФ от 10.01.2002 № 5-О говорится, что налоговое обязательство состоит в обязанности налогоплательщика уплатить определенный налог, вид которого, сумма, порядок исчисления, порядок и сроки уплаты установлены законом.

Конструкция налогового обязательства используется в налоговом законодательстве государств — участников Таможенного союза ЕврАзЭС. Так, согласно Налоговому кодексу Республики Беларусь налоговым обязательством признается обязанность плательщика (иного обязанного лица) при наличии обстоятельств, установленных данным Кодексом, другими законами Республики Беларусь, международными договорами Республики Беларусь и (или) актами Президента Республики Беларусь либо решениями местных Советов депутатов (в отношении местных налогов и сборов), уплатить определенный налог, сбор (пошлину)<sup>1</sup>.

Налоговое обязательство имеет много общего с гражданским обязательством, что учитывается судами при разрешении споров, связанных с исполнением налоговой обязанности. Так, предусмотренный НК РФ механизм взыскания недоимки и пени соответствует положениям ГК РФ об основном и обеспечительном (акцессорном) обязательстве, согласно которым обеспечительное обязательство прекращается с прекращением (независимо от оснований) обеспечиваемого им обязательства. Таким образом, положения НК РФ должны применяться исходя из того, что взыскание пени, обеспечивающей исполнение основного налогового обязательства, невозможно в случае, если налоговым органом пропущен срок для реализации принудительного исполнения налоговой обязанности в рамках основного налогового обязательства<sup>2</sup>.

Налоговое обязательство представляет собой основную конструкцию в механизме налогообложения, применение которой является необходимым условием реализации налогово-правовых норм.

Учитывая вышеизложенное, **налогом** следует считать *завершенную юридическую конструкцию, трансформирующуюся под влиянием юридических*

---

<sup>1</sup> См.: ст. 36 Налогового кодекса Республики Беларусь от 19.12.2002 № 166-3.

<sup>2</sup> Согласно постановлению Президиума ВАС РФ от 08.02.2011 № 8229/10 по делу № А60-38923/2009-С6 пени не может служить способом обеспечения исполнения обязанности по уплате налога, возможность взыскания которого утрачена.

*фактов, предусмотренных законом, в налоговую обязанность должника, прекращение которой в рамках налогового обязательства может осуществляться как непосредственно в денежной форме, так и в иных предусмотренных НК РФ формах, не связанных с непосредственным перечислением денежных средств в публичные фонды.*

Полагаем, что изложенное определение налога в наилучшей степени отражает его правовую природу, что, соответственно, имеет важное практическое значение при реализации налогово-правовых норм, регулирующих механизм исполнения налоговой обязанности должника.

В юридической литературе изложены различные подходы к проблеме *классификации налогов*. Например, А. А. Соколов разбивает все налоги на две основные группы: 1) налоги, связанные с личностью плательщика (персонально-окладные); 2) налоги, совершенно не связанные с личностью плательщика (объектные налоги, или неокладные)<sup>1</sup>. А. А. Исаев выделяет следующие группы налогов: 1) поимущественные и подоходные; 2) личные и вещные; 3) прямые и косвенные; 4) раскладочные и окладные<sup>2</sup>.

На современном этапе развития налогового законодательства деление налогов на виды также имеет важное практическое значение с точки зрения особенностей их правовой природы и совершенствования механизмов налогообложения.

Следует обратить внимание, что отнесение налога к тому или иному виду имеет определяющее значение, во-первых, для защиты налогоплательщиками своих прав, а во-вторых, при определении специфики режима их регулирования.

Например, деление налогов на прямые и косвенные имеет важное практическое значение с точки зрения применения предусмотренных налоговым и таможенным законодательством РФ механизмов регулирования, а также толкования международных соглашений по вопросам избежания двойного налогообложения; отнесение налогов к категории рентных обусловлено особенностями их правовой природы, что, несомненно, имеет значение при закреплении механизмов их правового регулирования; деление налогов на целевые и общие обусловлено предусмотренными БК РФ механизмами формирования и использования поступивших в бюджетную систему налогов.

**Налоги федеральные, региональные и местные.** Законодатель проводит классификацию налогов *по территориальному принципу*. Так, на основании ст. 13–15 НК РФ налоги делятся на федеральные, региональные и местные.

Согласно п. 2 ст. 12 НК РФ *федеральными налогами* признаются налоги, которые установлены НК РФ и обязательны к уплате на всей территории РФ.

В соответствии со ст. 13 НК РФ федеральными являются следующие налоги и сборы:

- налог на добавленную стоимость;

<sup>1</sup> См.: Соколов А. А. Теория налогов. М., 2003. С. 100.

<sup>2</sup> См.: Исаев А. А. Очерк теории и политики налогов. М., 2004. С. 33.

- акцизы;
- налог на доходы физических лиц;
- налог на прибыль организаций;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- водный налог;
- сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов;
- государственная пошлина.

*Региональными* признаются налоги, которые устанавливаются НК РФ и законами субъектов РФ о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих субъектов РФ (п. 3 ст. 12 НК РФ).

Региональными являются следующие налоги:

- налог на имущество организаций;
- транспортный налог;
- налог на игорный бизнес (ст. 14 НК РФ).

*Местными* признаются налоги, установленные НК РФ, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (п. 4 ст. 12 НК РФ).

К местным относятся следующие налоги:

- земельный налог;
- налог на имущество физических лиц (ст. 15 НК РФ).

**Налоги прямые и косвенные.** В налоговом законодательстве РФ отсутствует деление налогов на виды и соответственно не закреплено понятие прямых и косвенных налогов. Конструкции прямых и косвенных налогов, взимаемых на территории РФ, усматриваются лишь исходя из системного толкования положений НК РФ, а также при использовании правовых позиций высших судебных инстанций<sup>1</sup>.

Интересными представляются позиции о правовой природе налогов, выработанные Экономическим судом СНГ при рассмотрении дел о применении международных договоров. Так, при толковании международных договоров, когда в тексте этих договоров, а также в рамках национальных законодательств государств не содержится четкого разделения налогов на виды, Суд исходил из понятий косвенных и прямых налогов, выработанных в рамках экономических и правовых доктрин. Например, Экономический суд СНГ указывает, что *прямыми налогами* признаются налоги, уменьшающие доходы (прибыль) налогоплательщика<sup>2</sup>. Таковыми, учитывая действующее налоговое законодательство, являются налоги на доходы, прибыль, имущество (и их большинство).

<sup>1</sup> Например, Конституционный Суд РФ неоднократно обращался к вопросу о правовой природе косвенных налогов. Учитывая правовые позиции Конституционного Суда РФ, НДС представляет собой форму изъятия в бюджет части добавленной стоимости, создаваемой на всех стадиях производства и определяемой как разница между стоимостью реализованных товаров, работ и услуг и стоимостью материальных затрат, отнесенных на издержки производства и обращения (См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 28.03.2000 № 5-П и от 20.02.2001 № 3-П, Определения Конституционного Суда РФ от 08.04.2004 № 169-О и от 04.11.2004 № 324-О).

<sup>2</sup> См.: Решение Экономического суда СНГ от 15.09.1998 № 01-1/3-98.



*Косвенными налогами* являются налоги, экономическое бремя которых возлагается на покупателя при приобретении им продукции (товаров, работ, услуг), так как они устанавливаются в виде надбавки к цене товара<sup>1</sup>. Например, в консультативном заключении по запросу Совета министров Республики Беларусь о применении положений п. 1 ст. 3 соглашения о создании зоны свободной торговли от 15 апреля 1994 г. Экономический суд СНГ указывает на двойственную правовую природу косвенных налогов. В соответствии с указанным заключением Суда косвенные налоги, с одной стороны, являются внутренними, основным назначением которых служит получение государством доходов на основе учета товарного спроса, возникающего на его территории, а с другой — имеют ряд общих с таможенными платежами признаков<sup>2</sup>.

Следует отметить, что несмотря на двойственную природу НДС и акцизов, указанные платежи не могут рассматриваться как имеющие эквивалентное действие с таможенными пошлинами, поскольку НДС и акциз, выступая в качестве таможенных платежей, не преследуют целей таможенных пошлин, так как не утрачивают своего основного назначения — получения государством доходов на основе учета товарного спроса, возникающего на его территории<sup>3</sup>.

**Налоги целевые и общие.** Как уже было отмечено, по бюджетному назначению налоги делятся на общие и целевые. Большинство взимаемых на территории РФ налогов относится к категории *общих*, поскольку ст. 35 БК РФ закреплён принцип общего совокупного покрытия расходов, согласно которому по общему правилу расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета.

Однако некоторые налоги имеют *целевое* назначение. Таковыми являются, например налоги, которые при поступлении в бюджет относятся к категории нефтегазовых доходов (налоги на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья). Указанные налоги поступают в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, цели использования средств которых определяются БК РФ<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Подобный вывод в отношении косвенных налогов был сделан Экономическим судом СНГ в решении от 21.12.1995 № 07/95.

<sup>2</sup> В соответствии с консультативным заключением Экономического суда СНГ по запросу Совета министров Республики Беларусь о применении положений п. 1 ст. 3 соглашения о создании зоны свободной торговли от 15 апреля 1994 г. НДС и акцизы имеют следующие общие с таможенными пошлинами признаки:

- их уплата производится плательщиком непосредственно на границе;
- объектом обложения является таможенная стоимость;
- контроль за платежами возложен на таможенные органы и их уплата является одним из необходимых условий принятия таможенными органами решения о выпуске товаров для свободного обращения при их ввозе и, соответственно, вывозе с территории государств.

<sup>3</sup> См.: консультативное заключение Экономического суда СНГ от 02.11.1998 № 01-1/4-98.

<sup>4</sup> Согласно гл. 13.2 БК РФ Резервный фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету, управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета. Фонд национального благосостояния представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета ПФР.

В связи с формированием дорожных фондов в составе бюджетов всех уровней бюджетной системы некоторые налоговые платежи также приобрели целевое назначение. Например, согласно ст. 179.4 БК РФ в дорожный фонд, средства которого используются в целях финансового обеспечения дорожной деятельности, поступают акцизы на автомобильный бензин.

**Рентные налоги** — это налоги, уплата которых обусловлена использованием плательщиком природных ресурсов, принадлежащих по праву собственности государству<sup>1</sup>. К таким платежам в настоящий момент относятся водный налог, налог на добычу полезных ископаемых, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов.

**Специальные налоговые режимы.** Помимо налогов и сборов, установленных в ст. 13, 14, 15 НК РФ, в бюджетную систему РФ поступают фискальные взимания, уплачиваемые в рамках специальных налоговых режимов.

В настоящее время действующим законодательством предусмотрены следующие специальные налоговые режимы:

- 1) упрощенная система налогообложения;
- 2) система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог);
- 3) система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности<sup>2</sup>;
- 4) патентная система налогообложения;
- 5) система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

НК РФ предусматривает для участников гражданского оборота возможность применения специальных налоговых режимов, которые предполагают установление соответствующего особого порядка определения элементов налогообложения, а также освобождение от обязанности по уплате отдельных налогов и сборов.

Как справедливо отмечается в литературе, специальные налоговые режимы «...сами по себе не являются ни налогами, ни сборами, а представляют собой целые системы правовых норм, регулирующие порядок и особенности налогообложения определенных субъектов»<sup>3</sup>.

Следует отметить, что поступления в публичные денежные фонды в рамках специальных налоговых режимов не всегда имеют денежную форму. Например, согласно НК РФ законодатель допускает возможность

---

<sup>1</sup> Винницкий Д. В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики. С. 60.

<sup>2</sup> С 1 января 2013 г. система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности применяется наряду с иными режимами налогообложения в добровольном порядке. См.: Федеральный закон от 25.06.2012 № 94-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». С 1 января 2018 г. указанный специальный налоговый режим применяться не будет. См.: п. 8 ст. 5 Федерального закона от 29.06.2012 № 97-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 26 Федерального закона “О банках и банковской деятельности”».

<sup>3</sup> Винницкий Д. В. Основы налогового права : курс лекций. Екатеринбург, 2005. С. 143.

передачи государству доходов в натуральной форме в рамках специального налогового режима на основании соглашения о разделе продукции.

**Контроль за исполнением налоговой обязанности.** Согласно действующему законодательству контроль за исполнением налоговой обязанности осуществляют налоговые и таможенные органы.

**Налоговые органы** представляют собой единую систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджетную систему РФ налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, — за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджетную систему РФ других обязательных платежей, установленных законодательством РФ.

Правовое положение налоговых органов, состоящих из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, и его территориальных органов, определяется НК РФ, Законом РФ от 21.03.1991 № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации», а также приказом Минфина России от 09.08.2005 № 101н «Об утверждении Положений о территориальных органах Федеральной налоговой службы».

Контрольные полномочия является ключевыми при определении правового статуса налоговых органов. НК РФ детально регламентирует формы налогового контроля и порядок их осуществления. Так, согласно положениям НК РФ налоговый контроль проводится должностными лицами налоговых органов в пределах своей компетенции в форме:

- налоговых проверок;
- получения объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов, плательщиков сборов;
- проверки данных учета и отчетности;
- осмотра помещений территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли);
- в иных формах, предусмотренных НК РФ (абз. 2 п. 1 ст. 82 НК РФ).

Однако помимо предписаний НК РФ важное значение при определении порядка реализации налоговыми органами контрольных полномочий приобретают подзаконные нормативные правовые акты, а также судебные акты. Например, в Концепции системы планирования выездных налоговых проверок, утвержденной приказом ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333, закреплены 12 критериев самостоятельной оценки налогоплательщиками рисков, учитываемых налоговыми органами при проведении налоговых проверок в целях усиления налогового контроля в отношении тех налогоплательщиков, которые участвуют в теневом секторе экономики<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Согласно указанному акту критериями самостоятельной оценки рисков являются, в частности: 1) налоговая нагрузка у данного налогоплательщика ниже ее среднего уровня по хозяйствующим субъектам в конкретной отрасли (виду экономической деятельности); 2) отражение в бухгалтерской или налоговой отчетности убытков на протяжении нескольких налоговых периодов; 3) отражение в налоговой отчетности значительных сумм налоговых вычетов за определенный период; 4) неоднократное приближение к предельному значению установленных НК РФ величин показателей, предоставляющих право применять налогоплательщикам специальные налоговые режимы.

Важное значение приобретают закрепленные в постановлении Пленума ВАС РФ от 12.10.2006 № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды» критерии обоснованности налоговой выгоды, которыми руководствуются налоговые органы при проведении контрольных мероприятий в части правильности исчисления налогов. Так, согласно указанному судебному акту отсутствие деловой цели лица при осуществлении сделки позволяет налоговым органам восстанавливать объем налоговых прав и обязанностей исходя из подлинного экономического содержания сделки.

Таким образом, контрольные полномочия налоговых органов направлены прежде всего на пресечение недобросовестного поведения налогоплательщиков, уклонения их от налогообложения.

Следует отметить, что полномочия по администрированию предоставлено налоговым органам не только в отношении платежей, являющихся налоговыми доходами, но и платежей, относящихся к категории неналоговых доходов. Согласно федеральному закону о федеральном бюджете налоговые органы являются администраторами следующих платежей:

- за предоставление информации, содержащейся в Едином государственном реестре налогоплательщиков (ЕГРН);
- за предоставление сведений и документов, содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц (ЕГРЮЛ) и в Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП);
- средств от распоряжения и реализации выморочного имущества, обращенного в доход Российской Федерации (в части реализации основных средств по указанному имуществу, а также в части реализации материальных запасов по указанному имуществу).

Таким образом, можно вести речь о делегировании налоговым органам полномочий по администрированию отдельных видов платежей, относящихся к категории неналоговых доходов бюджета.

Развитие интеграционных процессов в экономике предопределило расширение полномочий налоговых органов в части администрирования косвенных налогов. Так, в рамках Таможенного союза ЕврАзЭС на международно-правовом уровне предусмотрен правовой режим, регламентирующий порядок исчисления и взимания косвенных налогов в условиях передачи полномочий по их администрированию налоговым органам государств-участников<sup>1</sup>.

Изложенное направлено на создание более выгодных условий хозяйствующих субъектов государств — членов ЕврАзЭС, а также на закрепление более эффективного механизма контроля со стороны налоговых органов за исчислением и уплатой косвенных налогов в условиях отсутствия таможенного контроля и оформления.

В соответствии с Таможенным кодексом Таможенного союза **таможенными органами** являются таможенные органы государств — членов Таможенного союза.

---

<sup>1</sup> См.: Соглашение между Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан от 25.01.2008 «О принципах взимания косвенных налогов при экспорте и импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг в Таможенном союзе».

Согласно Федеральному закону «О таможенном регулировании в Российской Федерации» таможенные органы составляют единую федеральную централизованную систему. Таможенными органами являются:

- 1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела;
- 2) региональные таможенные управления;
- 3) таможни;
- 4) таможенные посты.

Учитывая положения таможенного законодательства, «таможенный орган представляет собой государственный орган, наделенный специальной компетенцией, осуществляющий функции контроля и надзора в области таможенного дела и выполняющий задачу содействия развитию внешней торговле»<sup>1</sup>.

Таможенные органы обладают полномочиями налоговых органов при осуществлении контроля за уплатой косвенных налогов, взимаемых при перемещении товаров через территорию Таможенного союза.

Следует отметить, что неясности в правовом регулировании отношений в сфере полномочий таможенных органов обусловлены противоречиями, содержащимися в нормах налогового и таможенного законодательства, которые были уже рассмотрены нами в параграфе 7.4.

## **7.6. Правовое регулирование неналоговых доходов**

В отличие от доходов, относящихся к группе налоговых, неналоговые доходы неоднородны и, как справедливо отмечается в литературе, представляя собой «большую группу платежей, имеющих различную правовую природу, они отличаются переменчивым составом, отсутствием единого подхода в их классификации как в доктрине, так и в законодательстве... Правовое регулирование неналоговых доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы осуществляется целым комплексом нормативных правовых актов, представляющих различные отрасли права»<sup>2</sup>.

Согласно БК РФ к неналоговым доходам бюджета относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;
- доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

---

<sup>1</sup> Бакаева О. Ю. Таможенные фискальные доходы: правовое регулирование. М., 2005. С. 13.

<sup>2</sup> Ялбулганов А. А. Эволюция правового регулирования неналоговых доходов в России // Административное и финансовое право : Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Т. 1. Курск, 2006.

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

Как видим, к категории неналоговых доходов относятся платежи, привлекаемые в бюджетную систему как в рамках гражданско-правовых договоров, так и в добровольном, а также в принудительном порядке.

Необходимо отметить, что в ряде случаев, кроме различия в источниках правового регулирования, трудно определить грань, лежащую в основе отграничения налоговых и неналоговых доходов бюджетов.

Во-первых, можно выделить неналоговые платежи, обладающие сходными с налоговыми платежами признаками. Например, таможенные пошлины, которые с 1 января 2005 г. квалифицируются законодателем в качестве неналоговых доходов бюджета, имеют следующие общие с косвенными налогами признаки: 1) их уплата производится плательщиком непосредственно на границе; 2) объектом обложения является таможенная стоимость; 3) контроль за платежами возложен на таможенные органы и их уплата является одним из необходимых условий принятия таможенными органами решения о выпуске товаров для свободного обращения при их ввозе и соответственно вывозе с территории государства<sup>1</sup>.

Во-вторых, существуют неналоговые платежи, которые по своей природе обладают признаками налогов и сборов, закрепленных в рамках НК РФ (например, таможенные сборы, платежи за пользование водными объектами, платежи за предоставление информации, сведений, документов органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, налоговыми органами, совершение юридически значимых действий, связанных с патентом на изобретение, полезную модель и др.).

Однако в одном случае подобное разделение платежей обусловлено особенностями их правового регулирования. Так, установление таможенных сборов в рамках Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» обусловлено особенностями внешнеторгового регулирования, связанного с достижением фискальных и протекционистских целей.

В другом случае отнесение к категории неналоговых доходов платежей, обладающих признаками налога и сбора, обусловлено отсутствием концептуального подхода законодателя к регулированию отдельных видов платежей. Так, в настоящий момент законодатель закрепляет различные режимы

---

<sup>1</sup> См.: Консультативное заключение Экономического суда СНГ «По запросу Совета Министров Республики Беларусь о применении положений пункта 1 статьи 3 Соглашения о создании зоны свободной торговли от 15 апреля 1994 года» (принято в 1998 г.).

регулирования платежей за пользование водными объектами, что является основанием для применения в одном случае положений НК РФ, в другом — природоресурсного законодательства. Например, плательщиками водного налога являются лица, имеющие лицензии на пользование водными объектами. Однако действующий ВК РФ, отменяя систему лицензирования пользования поверхностными водными объектами, закрепляет порядок водопользования в рамках договорных гражданских правоотношений. В соответствии со ст. 20 ВК РФ за пользование водным объектом на основании договора взимается плата неналогового характера. Иными словами, лица, приобретающие право пользования водными объектами после 1 января 2007 г., уже не являются плательщиками водного налога.

Однако указанные положения ВК РФ относятся к пользованию поверхностными водными объектами. Режим правового регулирования платежей за пользование подземными водными объектами не изменился, поскольку положения ВК РФ не распространяются на право пользования подземными водными объектами, и данный вид водопользования в соответствии с законодательством о недрах осуществляется, как и прежде, на основании лицензии<sup>1</sup>.

В рассматриваемом случае при переводе доходов из категории налоговых в разряд неналоговых законодатель руководствуется лишь изменением источника правового регулирования платежа. При этом его правовая природа остается прежней.

Положения бюджетного законодательства, согласно которым платежи, являющиеся по своей правовой природе сборами в смысле ст. 8 НК РФ, относятся к неналоговым доходам бюджета (например, платежи за предоставление информации, сведений, документов органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, налоговыми органами, совершение юридически значимых действий, связанных с патентом на изобретение, полезную модель и др.), имеют следующие серьезные недостатки. *Во-первых*, они противоречат закреплённому в рамках п. 5 ст. 3 НК РФ принципу законности установления налогов и сборов; *во-вторых*, вызывают спорные в правоприменительной практике ситуации по вопросу, касающемуся налогообложения доходов, полученных бюджетными учреждениями от оказания платных услуг. Так, при разрешении вопроса относительно налогообложения доходов от платных услуг, полученных государственными органами, органами местного самоуправления, Минфин России указывает на необходимость определения характера действий, оказываемых государственным органом (органом местного самоуправления)<sup>2</sup>.

Иными словами, при решении указанного вопроса необходимо выяснить, являются ли поступившие средства доходами государственного органа, действующего от имени публично-правового образования в рамках установленной компетенции, или эти доходы получены государственным органом как бюджетным учреждением, действующим от своего имени. Та-

---

<sup>1</sup> Разъяснения по вопросам уплаты водного налога были даны Минфином России в письме от 12.10.2007 № 03-06-03-02/14.

<sup>2</sup> См.: письмо Минфина России от 14.04.2009 № 03-03-05/63.

ким образом, если доходы получены органом власти в рамках деятельности, осуществляемой от имени публично-правового образования в пределах его компетенции, то такие доходы не учитываются для целей налогообложения прибыли в силу ст. 246 НК РФ, определяющей, что публично-правовые образования не являются плательщиками налога на прибыль<sup>1</sup>.

Учитывая вышеизложенное, закрепленное на законодательном уровне основание для классификации доходов по юридической форме, лежащее в основе формирования бюджетной классификации, требует корректировки, поскольку не учитывает особенности правовой природы отдельных видов доходов и тем самым не соответствует конституционным предписаниям и нормам налогового законодательства о законности установления фискальных взиманий.

Иными словами, в последнее время наблюдается устойчивое увеличение доли неналоговых доходов за счет отнесения к ним ряда платежей, которые по своей правовой природе соответствуют признакам, закрепленным в ст. 8 НК РФ.

Правовая природа некоторых платежей, являющимися доходами бюджета, недостаточно четко определена законодателем, а следовательно, возникает вопрос о законности их установления и взимания. Так, в настоящее время в судебной практике и в рамках правовой доктрины активно обсуждается вопрос, касающийся определения правовой природы средств самообложения граждан, отчислений операторов связи, поступающих в резерв универсального обслуживания населения, платежей за негативное воздействие на окружающую природную среду и др.

**Средства самообложения граждан.** Согласно ст. 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен.

В юридической литературе отмечается неоднозначный подход к определению правовой природы рассматриваемых платежей. Так, в одном случае авторы указывают на необходимость квалификации указанных платежей в качестве местных целевых налогов и внесения соответствующих изменений в НК РФ в части определения их элементов налогообложения<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Согласно принятому и вступившему в силу Федеральному закону от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», содержащему положения о совершенствовании правового положения государственных (муниципальных) учреждений, не учитываются при исчислении налога на прибыль доходы казенных учреждений, полученные от оказания государственных (муниципальных) услуг.

<sup>2</sup> См.: *Карасев М.* Проблемы правовой квалификации средств самообложения граждан (разовых платежей граждан) с точки зрения законодательства о налогах и сборах // *Финансовое право.* 2004. № 4.



Указанный вывод вытекает из следующих признаков: во-первых, целевой характер средств самообложения граждан обусловлен направлением их на решение обозначенных местных вопросов; во-вторых, обязательность рассматриваемых платежей связана с их уплатой на основании решения референдума, подлежащего обязательному исполнению на территории соответствующего муниципального образования.

В другом случае авторы отрицают налогово-правовой характер средств самообложения граждан. Так, Сергеев А. А. отмечает, что институт самообложения граждан несет в себе эклектическое сочетание приемов гражданского права (платежи в порядке самообложения являются добровольными, так как механизма принудительного взыскания в действующем законодательстве нет), бюджетного права (платежи должны зачисляться в бюджет и расходоваться по целевому назначению) и муниципального права (эти добровольные платежи вводятся муниципально-властным решением референдума или схода граждан)<sup>1</sup>.

Интересной представляется позиция судов по вопросу правовой квалификации средств самообложения граждан. Так, решением Камешкирского районного суда Пензенской области решение местного референдума, касающееся введения платежей в порядке самообложения граждан, признано незаконным, поскольку оспариваемым решением принятым на референдуме платежам по самообложению придан регулярный характер (в соответствии с решением граждане обязаны в течение пяти лет уплачивать ежегодно 600 руб. или ежемесячно по 50 руб.)<sup>2</sup>. Иными словами, с позиции суда в рассматриваемой ситуации платежи по самообложению граждан по своей сути приближены к налогам (п. 1 ст. 8 НК РФ) и соответственно их установление за рамками НК РФ противоречит принципу законности, согласно которому ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать платежи, обладающие признаками налогов и сборов, не установленных НК РФ.

Учитывая положения ст. 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также сложившуюся практику применения, важное значение при квалификации средств самообложения граждан в качестве неналоговых доходов бюджета имеет их разовый характер.

**Отчисления операторов сети связи общего пользования, поступающие в резерв универсального обслуживания**, определяются исходя из доходов, полученных от оказания услуг связи абонентам и иным пользователям в сети связи общего пользования, с учетом ставки обязательного отчисления в размере 1,2%.

Указанные платежи установлены Федеральным законом от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» и учитываются в доходах и расходах федерального бюджета в соответствии с бюджетной классификацией<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Сергеев А. А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007.

<sup>2</sup> См.: решение Камешкирского районного суда Пензенской области от 17.12.2008.

<sup>3</sup> См.: постановление Правительства РФ от 21.04.2005 № 243 «Об утверждении Правил формирования и расходования средств резерва универсального обслуживания».

Вопросы о правовой природе и правовом регулировании указанных платежей явились предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ. Несмотря на то что указанные платежи не являются налогами и сборами, признаки которых закреплены в НК РФ, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 28.02.2006 № 2-П указал, что отчисления операторов сети связи не должны выходить из сферы действия ст. 57 Конституции РФ и п. 3 ст. 17 НК РФ.

Поскольку с точки зрения Конституционного Суда РФ к правовому регулированию данного рода платежей субсидиарно подлежит применению НК РФ, можно сделать вывод о том, что отчисления операторов сети связи относятся к особой категории неналоговых доходов бюджета, в отношении которых применяется налогово-правовой метод регулирования.

**Платежи, поступающие в бюджет субъекта РФ в виде уплаты компенсационной стоимости котируемого рабочего места.** Закон города Москвы от 22.12.2004 № 90 «О котирувании рабочих мест» возлагает на работодателей обязанность ежемесячно уплачивать в бюджет города Москвы компенсационную стоимость котируемого рабочего места в размере прожиточного минимума для трудоспособного населения в случае невыполнения квоты для приема на работу указанных в законе категорий граждан.

**Средства, поступающие в бюджет со специального избирательного счета (специального счета референдума).** Согласно положениям ст. 59 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» по истечении 60 дней со дня голосования остатки неизрасходованных денежных средств на специальном избирательном счете (специальном счете референдума) кредитная организация обязана перечислить в доход соответствующего бюджета<sup>1</sup>.

## Вопросы и задания для самоконтроля

1. На основе анализа действующего законодательства сформулируйте понятие государственных доходов.
2. Каковы виды государственных доходов?
3. С учетом бюджетного законодательства РФ сформулируйте принципы формирования государственных доходов.
4. Охарактеризуйте закрепленные БК РФ правовые режимы регулирования государственных доходов.
5. Как вы можете охарактеризовать налоговые и неналоговые доходы бюджета?
6. Каковы особенности регулирования нефтегазовых доходов федерального бюджета?

---

<sup>1</sup> По смыслу вышеприведенного положения закона право пользования и распоряжения денежными средствами на специальном избирательном счете ограничено как истечением 60-дневного срока со дня голосования, так и направлением использования.

## Глава 8

# ПУБЛИЧНЫЙ КРЕДИТ И ПУБЛИЧНЫЙ ДОЛГ

---

В результате изучения данной главы студент должен:

### **знать**

- основные положения финансово-правовой науки, сущность и содержание основных понятий, категорий, институтов, правовых статусов субъектов финансовых правоотношений в сфере публичного долга;
- роль и значение основных государственно-правовых институтов, задействованных в процессе долговой финансовой деятельности государства (муниципальных образований);
- способы разграничения финансово-правовых фактов и отношений от юридических фактов и отношений, имеющих иную отраслевую регламентацию;

### **уметь**

- применять финансовое законодательство и подзаконные нормативные правовые акты в сфере публичных долговых финансовых отношений;
- определять подлежащие применению финансово-правовые нормы в спорных ситуациях;
- разрешать проблемы публичных долговых отношений, не урегулированных нормативно;

### **владеть**

- финансово-правовой терминологией;
  - навыками анализа правоприменительной и правоохранительной практики в сфере реализации финансово-правовых актов, касающихся сферы публичного долга;
  - навыками разрешения правовых проблем и коллизий финансового законодательства в сфере рынка государственного (муниципального) долга.
- 

### **8.1. Правовые основы публичного (государственного и муниципального) кредита и долга. Понятие и значение публичного (государственного и муниципального) кредита и долга в Российской Федерации**

Публичный кредит является составной частью такого звена финансовой системы РФ, как кредит. Другую его часть составляет банковский кредит. Публичный кредит является сложносоставным понятием и включает в себя помимо государственного кредита, также и муниципальный кредит. Публичный кредит и публичный долг (объединяющий государственный и муниципальный долги) являются взаимозависимыми явлениями. Публичный кредит и публичный долг следует рассматривать в аспекте таких философских категорий, как «причина» и «следствие». Публичный долг — это следствие функционирования публичного кредита и одно из его юри-

дических последствий (аналогично соотношению таких понятий, как «государственный кредит — государственный долг»; «муниципальный кредит — муниципальный долг»).

Публичный кредит, наряду с другими способами, используется для привлечения дополнительных денежных средств в распоряжение государства (муниципальных образований) и решения различных финансовых проблем. В свою очередь, само понятие публичного (государственного и муниципального) кредита соотносится с понятием кредита как часть и целое и отражает наиболее существенные свойства и признаки последнего. Слово «кредит» произошло от лат. *creditum* — «ссуда», «долг», *credere* — «верить»<sup>1</sup>. В современном русском языке термин «кредит» сохранил свое основное содержание и определяется как «ссуда, предоставление ценностей (денег, товаров) в долг; коммерческое доверие»<sup>2</sup>. Таким образом, в общепринятом смысле **кредит** — это предоставление денег или товаров в долг на определенный срок на условиях возмездности и возвратности. Вознаграждение за пользование кредитом устанавливается, как правило, в виде процента.

Публичный кредит можно рассматривать в нескольких аспектах.

**Как экономическая категория публичный кредит** представляет собой систему экономических денежных отношений, возникающих в связи с привлечением государством и муниципальными образованиями на добровольных и платных началах для временного использования свободных денежных средств организаций и физических лиц в целях формирования ссудного фонда. Вместе с тем публичный кредит является самостоятельным институтом (а по мнению отдельных ученых, — самостоятельной подотраслью) финансового права и комплексным институтом российского законодательства. Публичный кредит применяется наряду с другими способами для привлечения дополнительных денежных средств в распоряжение государства (муниципальных образований) и решения стоящих перед ним проблем, в первую очередь проблем бюджетного дефицита, т.е. достижения баланса доходов и расходов бюджета. Отдельные вопросы, касающиеся, например, порядка заключения конкретных договоров государственного займа, регулируются также ГК РФ (ст. 817). Однако это не противоречит выводу о том, что государственный (муниципальный) кредит является самостоятельным финансово-правовым институтом. Это подтверждается верховенством государства в регулировании самой *организации* публичного кредита; главными целями функционирования данного финансово-правового института, которыми являются решение проблем погашения бюджетного дефицита и регулирование денежно-кредитных отношений, т.е. публичными целями его функционирования; применением в качестве основного — императивного метода регулирования данных отношений; и, наконец, обязательным участием государства (иного публично-территориального образования) либо уполномоченного им органа в качестве субъ-

---

<sup>1</sup> В толковом словаре В. И. Даля понятие «кредит» раскрывается как «доверие, вера в долг, забор, дача и прием денег или товаров на счет, на срок» (*Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка* : в 4 т. М., 1979. Т. 2. С. 189).

<sup>2</sup> *Ожегов С. И. Словарь русского языка*. М., 1964. С. 296.

ектов рассматриваемых правоотношений. Все это отличает их от гражданских правоотношений.

Публичный кредит можно рассматривать и *в правовом аспекте*. Остановимся на характеристике двух основных составляющих публичного кредита — государственном кредите и муниципальном кредите, поскольку именно эти понятия являются для финансово-правовой науки наиболее традиционными и, кроме того, получившими законодательное закрепление.

Напомним, что как совокупность *финансово-экономических* отношений он традиционно рассматривался в экономической науке, а также науке финансового права как отношения между государством (иным публично-территориальным образованием), с одной стороны, и юридическими и физическими лицами — с другой, в которых публично-правовое образование выступает в роли заемщика временно свободных денежных средств указанных субъектов. При этом как экономической теорией, так и теорией финансового права не исключалась возможность участия государства в сфере международных кредитных взаимоотношений не только в качестве заемщика, но и в качестве кредитора в отношениях<sup>1</sup>. Однако в БК РФ (гл. 15) термин «государственный кредит» используется впервые очень «узко». В отличие от экономической и финансово-правовой теории, этот термин применяется исключительно к отношениям, в которых государство выступает в качестве кредитора (причем только иностранных государств). В тех же случаях, когда государство выступает в качестве заемщика временно свободных денежных средств юридических и физических лиц и иностранных государств, субъектов международного права и т.п., Кодекс говорит об отношениях «по государственному заимствованию», о «долговых обязательствах» и т.п. Такая позиция законодателя в отношении изменения традиционных подходов к теории государственного кредита ничем не аргументирована. Поэтому более точным, как с точки зрения экономической теории, так и науки финансового права, является определение *сущности кредита* как отношений, в которых государство заимствует временно свободные денежные средства у иных лиц на условиях *добровольности, срочности, возмездности и возвратности* в целях использования их на общественно значимые цели. Хотя в любом случае, выступает ли в этих отношениях государство исключительно как заемщик или дает гарантии (поручительства) третьим лицам, сущность отношений в сфере государственного кредита (далее также — госкредит) сводится к тому, что это отношения по заимствованию временно свободных денежных средств, обязательства по которым берет исполнить на себя в конечном счете не кто иной, как государство, выполняя роль суверена и казны. С учетом перечисленных финансово-правовых признаков **с правовой точки зрения публичный (государственный, муниципальный) кредит** — это урегулированные правовыми нормами отношения по аккумуляции государством и муниципальными образованиями временно свобод-

---

<sup>1</sup> В первом случае речь идет о так называемом активном, а во втором — пассивном кредите. Такая классификация государственного долга применяется в экономической литературе. См., например: *Головачев Д. Л.* Государственный долг. Теория и мировая практика. М., 1998. С. 11.

ных денежных средств юридических и физических лиц и иных субъектов на принципах добровольности, срочности, возмездности и возвратности в целях покрытия бюджетного дефицита, регулирования денежного обращения и удовлетворения иных публичных интересов.

Принципы срочности, возвратности и возмездности, лежащие в основе отношений по публичному кредиту, характерны для любых кредитных отношений. Однако между публичным (государственным, муниципальным) и частным (банковским) кредитом имеются существенные различия как с экономической, так и правовой стороны<sup>1</sup>. Отличительные черты двух названных форм кредита, в свою очередь, служат дополнительным обоснованием *теоретического вывода о самостоятельности финансово-правового института публичного кредита*.

1. Главная особенность публичного кредита заключается в непроизводительном использовании капитала, ведь средства, привлекаемые при таком кредите, обычно не участвуют в производстве материальных ценностей, а используются на покрытие бюджетного дефицита. Средствами для погашения процентов за пользование публичным кредитом служат либо налоги, либо новые займы<sup>2</sup>.

Характерной же чертой банковского кредита является производительное использование ссудного фонда. Это позволяет не только погашать кредит, но и выплачивать вознаграждение за пользование ссудой за счет увеличения в процессе производства прибавочной стоимости. Отношения банковского кредита имеют своим следствием заключение договора банковской ссуды, а результатом госкредитных операций выступает внутренний и внешний государственный долг (далее также — госдолг), являющийся объектом финансовых правоотношений. Аналогично при муниципальном кредите формируется муниципальный внутренний долг.

2. В отношениях по публичному кредиту всегда преобладает верховенство государства (иного публично-территориального образования), несмотря на то что публично-территориальное образование является заемщиком (должником), а не кредитором. При банковском кредите, наоборот, кредитор (банк) обладает всей полнотой прав по применению мер принуждения, предоставляемых ему законом в случае недобросовестности должника.

3. В связи с особой ролью государства оно заключает долгосрочные займы без обеспечения их каким-либо залогом, тогда как при заключении договоров долгосрочных банковских ссуд необходимо предоставление залога.

4. При банковском кредите договор банковской ссуды заключается, как и любой гражданско-правовой договор, на условиях равенства сторон. Применение принципа диспозитивности в регулировании отношений по банковскому кредиту абсолютно несовместимо с элементом принуждения при заключении кредитной сделки. Если же кредит публичный, то принужде-

---

<sup>1</sup> Не случайно еще в 1832 г. русский финансист М. Ф. Орлов в своей работе «Теория государственного кредита» отмечал, что «кредит публичный, или государственный, и кредит частный» (банковский) «кроме имени и цели имеют мало подобия» (У истоков финансового права. М. : Статут, 1998. С. 300).

<sup>2</sup> Именно поэтому К. Маркс называл государственные займы «антиципированными (взятыми наперед) налогами» (см.: *Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения*. Т. 23. С. 766).

ние «имеет иногда место при заключении займа»<sup>1</sup>. Таковыми, например, были государственные займы, выпущенные в годы Великой Отечественной войны и размещенные среди населения по подписке<sup>2</sup>.

Чем обусловлена необходимость использования публичного кредита? Основная причина — нехватка доходов бюджета для покрытия государственных и муниципальных расходов<sup>3</sup>. В любом обществе существуют объективные и субъективные противоречия между размером бюджетных доходов и расходами. Естественно, что для реализации публичных заемно-кредитных операций необходимо наличие временно свободных денежных средств юридических лиц и граждан. Использование этих средств в качестве кредитных ресурсов позволяет государству не прибегать к эмиссионной деятельности, а следовательно, роль публичного кредита заключается также и в том, что он может служить одним из факторов улучшения денежного обращения, развития безналичных форм расчетов, укрепления внутренней валюты. Поэтому роль публичного кредита достаточно многогранна.

Финансово-экономическими предпосылками реализации отношений по государственному (муниципальному) кредиту служат особенности образования доходов, наличие разрывов во времени их получения и использования организациями и гражданами, а также правовое закрепление возможности использования названных средств публично-территориальными образованиями в качестве кредитных ресурсов.

Публичный кредит напрямую связан с такой финансово-правовой категорией, как *публичный долг*. Так, в результате реализации финансово-правовых отношений по госкредиту формируется **внутренний государственный долг**, с материальной точки зрения представляющий собой общую сумму задолженности государства по непогашенным долговым обязательствам и не выплаченным по ним процентам. Такой долг называется **капитальным государственным долгом**. Выделяют еще **текущий государственный долг** как сумму расходов государства по всем долговым обязательствам, срок погашения которых уже наступил. Соответственно **муниципальный внутренний долг** — общая сумма задолженности муниципального образования по непогашенным долговым обязательствам и не выплаченным по ним процентам.

---

<sup>1</sup> *Слуцкий М. И.* Популярные лекции по финансовому праву. СПб., 1902. С. 69.

<sup>2</sup> Русский финансист Л. В. Ходский писал по поводу принудительных займов: «...Благодаря своему верховенству и той власти, какую государство имеет в отношении подданных, оно может иногда вносить элемент принуждения даже при заключении своих займов. Правда, принудительные займы совершенно не согласуются с установившимися теперь воззрениями на правомерность государства» (*Ходский Л. В.* Основы государственного хозяйства (пособие по финансовому праву). СПб., 1894).

<sup>3</sup> Известные американские экономисты К. Р. Макконнелл и С. Л. Брю следующим образом формулируют три основные причины длительного использования в различных странах государственного (муниципального) долга: «...расходы в военное время, циклические спады и сокращения налогов в последнее время» (см.: *Макконнелл К. Р., Брю С. Л.* Экономикс: принципы, проблемы и политика : в 2 т. М., 1993. Т. 1. С. 368). М. И. Слуцкий отмечал: «Если обобщенно определить причину государственного кредита, то это будут чрезвычайные потребности общества» (*Слуцкий М. И.* Указ. соч. С. 68).

Заметим, что само понятие «публичный долг» не закреплено российским бюджетным законодательством. Это научная категория. Между тем входящие в указанное сложносоставное понятие элементы правовое закрепление получили. Так, правовое понятие госдолга Российской Федерации первоначально было закреплено в ст. 1 Закона РФ от 13.11.1992 № 3877-1 «О государственном внутреннем долге Российской Федерации». В БК РФ государственному и муниципальному долгу посвящена отдельная глава (гл. 14). Кодекс не только впервые закрепляет обобщенное понятие государственного долга, но и обособленно выделяет понятия госдолга Российской Федерации и госдолга субъекта РФ. Государственный долг Российской Федерации до 31 декабря 2007 г. определялся в БК РФ как долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права. В соответствии с Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ с 1 января 2008 г. **государственный или муниципальный долг** определяется как обязательства, возникающие из государственных или муниципальных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, установленными БК РФ, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием. При этом к **государственному долгу Российской Федерации** относятся долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами Российской Федерации, 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 Российской Федерацией, и долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов РФ об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие БК РФ.

Государственный долг субъекта РФ — это совокупность долговых обязательств субъекта РФ. Госдолг Российской Федерации полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну, а долг субъекта РФ — соответственно всем имуществом субъекта РФ, составляющим казну субъекта РФ. Муниципальный долг как совокупность долговых обязательств муниципального образования полностью и без условий обеспечивается всем муниципальным имуществом, составляющим муниципальную казну. Исполняются же долговые обязательства Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования за счет средств соответствующего бюджета (ст. 102 БК РФ).

Рост госдолга, как правило, влечет повышение ставок или даже введение новых налоговых платежей, поскольку основной источник погашения долговых обязательств и расходов по их обслуживанию один — бюджет. Не случайно поэтому в науке никогда не было однозначного отношения



к проблеме госкредита<sup>1</sup>. Так, представители дореволюционной российской финансово-правовой науки придерживались мнения о необходимости достаточно осторожного использования госкредита<sup>2</sup>. При всех разногласиях во взглядах следует отметить живой интерес представителей зарубежной и отечественной финансовой науки к проблемам теории госкредита. В дореволюционной России указанными проблемами занимались ученые М. М. Алексеенко, А. А. Исаев, Л. В. Ходский, М. И. Слуцкий, М. Ф. Орлов и др.<sup>3</sup> При этом М. Ф. Орлов в своем специальном исследовании «О государственном кредите» в 1832 г. дал определение науки финансов, предназначение которой как раз и заключается, по его мнению, в том, чтобы «поставить в совершенное равновесие оба сии средства, т.е. налоги и кредит, таким образом, чтоб налоги не вредили кредиту, а кредит облегчал налоги»<sup>4</sup>.

Представители современной отечественной науки финансового права также отмечают как положительные, так и отрицательные стороны роста долговых обязательств. Положительная роль госкредита заключается в безэмиссионном пополнении бюджета, которое необходимо для удовлетворения общегосударственных потребностей, особенно если они связаны с чрезвычайными государственными и муниципальными расходами, а также для совершенствования организации денежного обращения, улучшения состояния расчетов в хозяйственном обороте в условиях рыночной экономики. Отрицательная роль связывается с ростом непроемких расходов, так как привлеченные средства подлежат обязательному возврату кредитору, причем с уплатой процентов за пользование кредитом, что может приводить к росту налогов. Однако вполне убедительными являются доводы американских ученых К. Р. Макконнелла и С. Л. Брю, определивших, что все правительства обладают полномочиями, использование которых делает практически невозможным невыполнение обязательств по госдолгу. К ним относятся полномочия по рефинансированию долга

---

<sup>1</sup> А. Смит, Д. Рикардо и многие их последователи первоначально резко отрицательно отнеслись к развитию государственного кредита. В государственных долгах они видели лишь крайнее средство, которым можно пользоваться при отсутствии других возможностей, например «для спасения существования или чести всего государства». По мнению Д. Рикардо, для страны выгоднее покрывать всякие чрезвычайные расходы, не исключая и расходов на ведение войн, за счет прямого увеличения налогов, чем прибегать к кредиту. Он считал, что население само должно нести бремя по погашению своих долгов, а не перекладывать их в виде налогов на последующие поколения. Однако уже в XVIII в. представители немецкой финансовой науки (Штейн, Дитцель, Небениус и др.) проводили мысль о том, что если государство крайне редко пользуется кредитом, то это свидетельствует о том, что оно «слишком много берет у современников, или же не стоит на высоте своих задач, т.е. недостаточно заботится об интересах населения».

<sup>2</sup> В частности, Л. В. Ходский считал, что «несмотря на разнообразные высказывания о целесообразности использования государственного кредита в тех или других случаях, все же руководящим началом финансовой политики всегда должно служить стремление к возможно быстрому погашению государственных долгов, а не к увеличению их сумм» (*Ходский Л. В. Основы государственного хозяйства (пособие по финансовому праву)*. С. 425).

<sup>3</sup> См., например: *Боголепов М. Государственный долг (к теории государственного кредита)*. СПб., 1910; *Слуцкий М. И. Популярная лекция по финансовому праву*. С. 68–84; *Ходский Л. В. Указ. соч.* С. 422–534.

<sup>4</sup> См.: У истоков финансового права. М.: Статут, 1998. С. 304.

(правительство всегда вправе «продать новые облигации и использовать выручку для выплаты держателям погашенных облигаций»), введению новых налогов, эмиссии денег<sup>1</sup>. Учитывая наличие аналогичных полномочий в области публичных кредитных отношений у органов власти РФ, положения вышеизложенной американской теории госкредита представляют значительный научный и практический интерес.

Правовые основы публичного (государственного и муниципального) кредита в России закреплены в различных нормативных правовых актах, важнейшими среди которых до принятия БК РФ долгое время были Закон РФ «О государственном внутреннем долге Российской Федерации» (действовавший до 31 декабря 1999 г.), а также Федеральный закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (действовавший до 31 декабря 2008 г.)<sup>2</sup>. Среди основных правовых источников, помимо БК РФ, особо следует выделить Федеральные законы: от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», от 29.07.1998 № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг». Порядок заключения договора государственного займа закреплен в части второй ГК РФ. Важное значение среди правовых источников имеет Федеральный закон от 05.03.1999 № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг». Вопросы государственного кредита (долга) конкретных субъектов РФ и муниципального кредита регулируются также конституциями, уставами и законами субъектов РФ<sup>3</sup>, уставами и нормативными правовыми актами конкретных муниципальных образований<sup>4</sup>. Общие положения, касающиеся правового регулирования выпуска и обращения региональных и муниципальных займов, содержатся в Конституции РФ (ст. 12, 71, 72, 75, 132).

## 8.2. Формы (виды) государственного и муниципального долга

В первоначальном варианте БК РФ были закреплены *формы* государственного (муниципального) долга. Однако Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ ст. 98 БК РФ была изложена в новой редакции,

<sup>1</sup> См.: Макконнелл К. Р., Брю С. Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. Т. 1. С. 369–371.

<sup>2</sup> Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» утратил силу с 1 января 2009 г.

<sup>3</sup> См., например: Закон Ивановской области от 05.11.2008 № 130-ОЗ «О государственном долге Ивановской области» // Собрание законодательства Ивановской области. 2008, нояб.; 2012, июнь.

<sup>4</sup> См., например: Решение Совета депутатов Павлово-Посадского муниципального района Московской области от 29.07.2011 № 269/37 «Об утверждении Положения о порядке осуществления муниципальных заимствований, предоставления муниципальных гарантий, обслуживания и управления муниципальным долгом в Павлово-Посадском муниципальном районе Московской области» // Павлово-Посадские известия. 2011. № 33, 34.

которая вступила в силу с 1 января 2008 г. В соответствии с указанными нововведениями в БК РФ теперь закрепляются не формы, а *виды* долговых обязательств. Претерпело изменение и само наименование ст. 98 — «Структура государственного долга Российской Федерации, виды и срочность долговых обязательств Российской Федерации». Однако сразу заметим, что принципиальных нововведений законодателем в данном случае не было осуществлено. Речь скорее идет о приведении указанной статьи в соответствие с нормами ГК РФ, регулирующими понятие формы обязательств. Количество видов долговых обязательств, так же как ранее форм, указано пять, и все они были фактически и ранее поименованы в ст. 98 БК РФ (она объединяла одновременно и формы, и виды указанных обязательств). В научной и учебной литературе термины «виды» и «формы» долговых обязательств используются как взаимозаменяемые.

Итак, с 1 января 2008 г. структура госдолга РФ согласно БК РФ представляет собой группировку долговых обязательств РФ по установленным указанной статьей **видам долговых обязательств**.

*Долговые обязательства Российской Федерации* могут существовать в виде обязательств:

1) по кредитам, привлеченным от имени Российской Федерации 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;

2) государственным ценным бумагам, выпущенным от имени Российской Федерации;

3) бюджетным кредитам, привлеченным в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы РФ;

4) государственным гарантиям Российской Федерации;

5) иным долговым обязательствам, ранее отнесенным в соответствии с законодательством РФ на государственный долг РФ.

*Долговые обязательства субъекта РФ* в соответствии со ст. 99 БК РФ могут существовать в виде обязательств:

1) по государственным ценным бумагам субъекта РФ;

2) бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной системы РФ;

3) кредитам, полученным субъектом РФ от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций;

4) государственным гарантиям субъекта РФ.

Таким образом, виды долговых обязательств Российской Федерации и субъектов РФ фактически совпадают, за исключением последнего, пятого, пункта (иные долговые обязательства).

Структура *муниципального долга* согласно ст. 100 БК РФ представляет собой группировку муниципальных долговых обязательств:

1) по ценным бумагам муниципального образования (муниципальным ценным бумагам);

2) бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет от других бюджетов;

3) кредитам, полученным муниципальным образованием от кредитных организаций;

4) гарантиям муниципального образования (муниципальным гарантиям).

Следовательно, в отличие от государственного долга муниципальный долг не может формироваться за счет привлечения кредитов иностранных банков и международных финансовых организаций.

Указанный в БК РФ (ст. 99—100) перечень форм (видов) регионального и муниципального долга является исчерпывающим, в иных формах (видах) долговые обязательства заключаться не могут. Это обстоятельство обуславливает, в свою очередь, и состав объема федерального, регионального и муниципального долга.

*В объем государственного внутреннего долга РФ* включаются:

1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ, обязательства по которым выражены в валюте РФ;

2) объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в валюте РФ;

3) объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией;

4) объем обязательств по государственным гарантиям, выраженным в валюте РФ;

5) объем иных (за исключением указанных) долговых обязательств РФ, оплата которых в валюте РФ предусмотрена федеральными законами до введения в действие БК РФ.

*В объем государственного внешнего долга РФ* включаются:

1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;

2) объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в иностранной валюте, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям), привлеченным под государственные гарантии Российской Федерации;

3) объем обязательств по государственным гарантиям РФ, выраженным в иностранной валюте.

*В объем регионального долга* включаются:

1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъекта РФ;

2) объем основного долга по кредитам, полученным субъектом РФ;

3) объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта РФ от бюджетов других уровней;

4) объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом РФ, а также объем иных (за исключением указанных) непогашенных долговых обязательств субъекта РФ.

С 1 января 2008 г. БК РФ закрепляет (по аналогии с федеральным долгом) объем внутреннего и внешнего регионального долга. В объем государственного *внутреннего* долга субъекта РФ в соответствии с п. 3 ст. 99 БК РФ включаются:

- 1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъекта РФ, обязательства по которым выражены в валюте РФ;
- 2) объем основного долга по кредитам, полученным субъектом РФ, обязательства по которым выражены в валюте РФ;
- 3) объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта РФ от других бюджетов;
- 4) объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом РФ, выраженным в валюте РФ;
- 5) объем обязательств субъекта РФ перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);
- 6) объем иных (за исключением указанных) непогашенных долговых обязательств субъекта РФ (в валюте РФ).

В объем государственного *внешнего* долга субъекта РФ включаются:

- 1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъекта РФ, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;
- 2) объем основного долга по кредитам, полученным субъектом РФ, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;
- 3) объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом РФ в иностранной валюте, а также предоставленным в обеспечение обязательств в иностранной валюте;
- 4) объем иных (за исключением указанных) непогашенных долговых обязательств субъекта РФ (в иностранной валюте).

В объем *муниципального* долга включаются:

- 1) номинальная сумма долга по муниципальным ценным бумагам;
- 2) объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет;
- 3) объем основного долга по кредитам, полученным муниципальным образованием;
- 4) объем обязательств по муниципальным гарантиям, а также объем иных (за исключением указанных) непогашенных долговых обязательств муниципального образования.

Все средства, поступающие в виде различных видов долговых обязательств, в соответствии с требованиями ст. 113 БК РФ должны быть в обязательном порядке отражены в соответствующих бюджетах. При этом поступления в бюджет средств от заимствований отражаются в бюджете как *источники финансирования дефицита соответствующего бюджета*, а все расходы на обслуживание долговых обязательств, включая дисконт (или разницу между ценой размещения и ценой погашения (выкупа)), учитываются в бюджете как *расходы на обслуживание* государственного или муниципального *долга*. Поступления в бюджет от размещения государственных (муниципальных) ценных бумаг в сумме, превышающей номинальную стоимость, поступления в бюджет, полученные в качестве накопленного купонного дохода, а также разница, возникшая в случае выкупа ценных бумаг по цене ниже цены размещения, относятся на уменьшение расходов на обслуживание государственного или муниципального долга в текущем финансовом году.

Погашение основной суммы долга РФ, долга субъекта РФ, муниципального долга, возникшего из государственных или муниципальных заимствований, учитывается в *источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета*.

При этом в ст. 113 БК РФ особо оговорено, что при исполнении обязательств по государственным ценным бумагам, выпущенным от имени Российской Федерации, предусматривающим в соответствии с условиями их выпуска передачу кредиторам иного, чем денежные средства, имущественного эквивалента, размер государственного долга РФ уменьшается на величину основного долга (рассчитанную в денежном выражении) по погашаемым таким образом обязательствам.

Охарактеризуем более подробно *формы (виды) государственного и муниципального долга*.

**1. Привлеченные кредиты.** Оформляются, как правило, посредством заключения соответствующих кредитных соглашений и договоров (называемых до 2008 г. *формами* долговых обязательств). Их применение обусловлено недостаточностью бюджетных средств. Указанная форма (вид) государственного (муниципального) долга является (наряду с займами) наиболее традиционной как для России, так и для иных стран.

Следует иметь в виду, что в соответствии с действующим законодательством не всякий банк вправе заключать кредитные договоры о предоставлении кредитов на погашение бюджетного дефицита. Так, ЦБ РФ в соответствии с Законом о Банке России по общему правилу не вправе предоставлять кредиты на финансирование дефицитов государственных и местных бюджетов, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов. Отметим, что такое правило существовало не всегда. Оно стало действовать лишь после 26 апреля 1995 г. — даты принятия новой редакции названного Закона.

**2. Публичные (государственные и муниципальные) займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований.**

Порядок выпуска государственных займов РФ, как установлено в ст. 75 Конституции РФ, определяется на основе федерального закона. Порядок заключения договора государственного займа регулируется также ст. 817 ГК РФ. **Долговые обязательства** в данном случае — это любые ценные бумаги, удостоверяющие отношения займа, в которых должником выступает государство, органы государственной власти или управления, и удостоверяющие право займодавца на получение от заемщика предоставленных ему займы денежных средств или, в зависимости от условий займа, иного имущества, установленных процентов либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями выпуска займа в обращение.

В БК РФ впервые получило правовое закрепление *целевое использование средств*, привлеченных в виде государственных и муниципальных внутренних и внешних заимствований. Так, внутренние заимствования используются для покрытия дефицитов соответствующих бюджетов (не нефтегазового дефицита федерального бюджета), а также для погашения долговых обязательств (ст. 103 БК РФ); внешние — лишь для покрытия

дефицита (не нефтегазового дефицита) федерального бюджета, а также для погашения государственных долговых обязательств РФ, т.е. на финансирование дефицитов муниципальных бюджетов последние не используются.

От имени Российской Федерации право осуществления государственных внутренних и внешних заимствований и заключения договоров о предоставлении государственных гарантий другим заемщикам для привлечения кредитов (займов) принадлежит Правительству РФ либо уполномоченному им Минфину России. От имени субъекта РФ право на осуществление государственных внутренних и внешних заимствований принадлежит высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ либо финансовому органу субъекта РФ, а от имени муниципального образования — местной администрации в соответствии с БК РФ и уставом муниципального образования.

В БК РФ закрепляется перечень субъектов, которые могут выступать в качестве кредиторов в договоре государственного и муниципального займа. При этом под **государственными заимствованиями РФ** понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации (ст. 103 БК РФ). Таким образом, в отношениях по публичным заимствованиям РФ *кредиторами* могут выступать публично-территориальные образования (Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования как обладатели собственных бюджетных фондов), физические лица, юридические лица и, кроме того, иностранные государства, международные финансовые организации и иные субъекты международного права.

Исходя из норм БК РФ, только государственные заимствования РФ могут быть как внутренними, так и внешними.

**Государственные внутренние заимствования РФ** — государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации как заемщика, выраженные в валюте РФ.

Право на их осуществление предоставлено Правительству РФ либо Минфину России (как уполномоченному органу).

Законодатель определяет **государственные внешние заимствования РФ** как займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации, выраженные в иностранной валюте. Право осуществления государственных

внешних заимствований РФ и заключения договоров о предоставлении государственных гарантий для привлечения внешних кредитов (займов) принадлежит Российской Федерации. От имени Российской Федерации осуществлять внешние заимствования может Правительство РФ либо уполномоченный им Минфин России.

Предельные объемы выпуска государственных ценных бумаг РФ по номинальной стоимости устанавливаются Правительством РФ в соответствии с верхним пределом госдолга РФ, установленным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Предельные объемы выпуска государственных ценных бумаг субъекта РФ или муниципальных ценных бумаг на очередной финансовый год и каждый год планового периода устанавливаются соответственно высшим исполнительным органом власти субъекта РФ, представительным органом муниципального образования в соответствии с верхним пределом госдолга субъекта РФ, муниципального долга, установленным законом (решением) о соответствующем бюджете.

Внутренние и внешние заимствования могут быть осуществлены с превышением указанного верхнего предела государственного внутреннего (внешнего) долга РФ в целях замещения внешних (внутренних) заимствований, если это снижает расходы на обслуживание государственного долга РФ (в рамках установленного общего объема госдолга РФ (суммы внутреннего и внешнего долга) на соответствующий финансовый год).

В соответствии с БК РФ субъекты РФ и муниципальные образования до 1 января 2008 г. имели равный объем компетенции при осуществлении государственных (муниципальных) заимствований. Поэтому регулирование государственных заимствований субъектов РФ, а также муниципальных заимствований до указанной даты осуществлялось на основе единой ст. 90 БК РФ. Это связано с тем, что Федеральным законом от 05.08.2000 № 116-ФЗ была принята новая редакция БК РФ, в соответствии с которой субъекты РФ утратили (в отличие от ранее действовавшей редакции) право на самостоятельное осуществление государственных заимствований, в которых субъект РФ мог выступать в роли заемщика либо гаранта погашения займов другими заемщиками. Однако Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ указанное право субъектов РФ вновь восстановлено. С 1 января 2008 г. субъекты РФ вправе осуществлять внешние заимствования. При этом устанавливается (п. 6 ст. 103 БК РФ), что **государственные внешние заимствования субъектов РФ** — это государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта РФ, и кредиты, привлекаемые в соответствии с положениями БК РФ в бюджет субъекта РФ от иностранных банков, по которым возникают долговые обязательства субъекта РФ, выраженные в иностранной валюте. Указанные заимствования осуществляются в целях обеспечения погашения существующего государственного внешнего долга субъекта РФ и (или) финансирования дефицита бюджета субъекта РФ.

Право осуществления региональных государственных внутренних и внешних заимствований от имени субъекта РФ в соответствии с БК РФ и принятым в соответствии с ним законом субъекта РФ принадлежит выс-



шему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ (т.е. правительству субъекта РФ) либо финансовому органу субъекта РФ.

Под **муниципальными заимствованиями** понимаются муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования, и кредиты, привлекаемые в соответствии с положениями БК РФ в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы РФ и от кредитных организаций, по которым возникают муниципальные долговые обязательства. Право на осуществление муниципальных заимствований от имени муниципального образования в соответствии с БК РФ и уставом муниципального образования принадлежит местной администрации.

С 1 января 2008 г. закреплено положение о том, что субъекты РФ и муниципальные образования вправе осуществлять заимствования у Российской Федерации в иностранной валюте, предоставлять Российской Федерации гарантии в иностранной валюте исключительно в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований). При этом в БК РФ особо оговаривается, что указанные финансовые операции *не являются внешними заимствованиями и не приводят к образованию внешнего долга субъекта РФ, муниципального образования* (ст. 104 БК РФ).

Размещаются займы всех уровней на добровольных началах. Принцип добровольности размещения государственных займов закреплен в ч. 4 ст. 75 Конституции РФ. Процедура эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг регулируется ст. 114 БК РФ и Федеральным законом «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг».

Первоначально решение об эмиссии государственных ценных бумаг Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных ценных бумаг принимается соответственно Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления в соответствии с предельными объемами дефицита бюджета и государственного или муниципального долга, установленными в соответствии с БК РФ, законом (решением) о бюджете, а также с *программой государственных внутренних заимствований РФ*.

Решение об эмиссии государственных ценных бумаг РФ принимается также в соответствии с *программой государственных внешних заимствований РФ*, которая представляет собой перечень всех внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период по видам заимствований с отражением разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основного долга по каждому виду долгового обязательства.

В указанном перечне иностранные заимствования подразделены на *несвязанные (финансовые)* и *целевые*.

Согласно п. 2 ст. 108 БК РФ *несвязанные (финансовые)* заимствования, в отличие от целевых иностранных заимствований, не содержат подробных данных о конечном получателе, целях, направлениях использования заимствования, наличии гарантии и т.п., а включают лишь указание на источник их привлечения, суммы заимствования, а также сроки погашения. В отли-

чие от целевых заимствований, Правительство РФ или уполномоченный им Минфин России вправе в рамках реструктуризации государственного внешнего долга РФ осуществлять внешние несвязанные (финансовые) заимствования, не включенные в программу государственных внешних заимствований РФ, если указанная реструктуризация направлена на снижение расходов на его обслуживание и не выходит за рамки установленного верхнего предела государственного внешнего долга РФ.

**Целевой иностранный кредит (заимствование)** — это форма финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований РФ, которая предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и возмездной основах путем оплаты товаров, работ и услуг в соответствии с целями этих проектов.

В свою очередь, целевые иностранные кредиты (заимствования) включают связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц, а также нефинансовые кредиты международных финансовых организаций. **Связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц** представляют собой форму привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок товаров, работ и услуг за счет средств иностранных государств, иностранных юридических лиц в основном в стране кредитора. **Нефинансовые кредиты международных финансовых организаций** — это форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок преимущественно на конкурсной основе товаров, работ и услуг в целях осуществления инвестиционных проектов или проектов структурных реформ при участии и за счет средств международных финансовых организаций.

Понятие и состав программы государственных внутренних заимствований РФ, субъектов РФ, муниципальных образований с 1 января 2008 г. регулируются самостоятельными ст. 110, 110.1 БК РФ (до этого они регулировались единой ст. 110). **Программа государственных внутренних заимствований РФ** на очередной финансовый год и плановый период в соответствии со ст. 110 БК РФ представляет собой перечень всех внутренних заимствований РФ в виде разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований.

Государственные внутренние заимствования РФ, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, предусматривающих в зависимости от условий их выпуска получение при погашении иного, чем денежные средства, имущественного эквивалента, подлежат отражению в программе государственных внутренних заимствований РФ. Указанная программа является приложением к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

**Программа государственных внутренних заимствований субъекта РФ, муниципальных заимствований** на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) представляет собой перечень всех внутренних заимствований субъекта РФ, муниципального образования с указанием объема привлечения и объема средств, направляемых

на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований. Она является приложением к закону (решению) о соответствующем бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

От вышеуказанных понятий следует отличать введенное с 1 января 2008 г. в БК РФ понятие «**Программа государственных гарантий Российской Федерации, государственных гарантий субъектов РФ, муниципальных гарантий в валюте РФ**» (ст. 110.2). Названная Программа представляет собой перечень подлежащих предоставлению и исполнению государственных гарантий РФ, государственных гарантий субъекта РФ, муниципальных гарантий в валюте РФ на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

В целях оформления государственных внутренних займов выпускаются *ценные бумаги* различных видов: *облигации, казначейские обязательства, бескупонные облигации и другие эмиссионные ценные бумаги*, т.е. бумаги (в том числе бездокументарные), закрепляющие совокупность имущественных и неимущественных прав, подлежащих удостоверению, уступке и безусловному осуществлению с соблюдением условий, установленных Законом о рынке ценных бумаг формы и порядка (ст. 2). Эмиссионная ценная бумага размещается выпусками и имеет равные объем и сроки осуществления прав внутри одного выпуска вне зависимости от времени приобретения ценной бумаги.

*Эмитентом*, т.е. органом, осуществляющим выпуск ценных бумаг РФ, выступает федеральный орган исполнительной власти, являющийся юридическим лицом, к функциям которого решением Правительства РФ отнесено составление и (или) исполнение федерального бюджета. Соответствующие органы субъекта РФ и местного самоуправления являются эмитентами ценных бумаг субъекта РФ и муниципального образования. Генеральные условия эмиссии и обращения государственных или муниципальных ценных бумаг утверждаются соответственно Правительством РФ, органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления в форме нормативных правовых актов соответствующего уровня (ст. 8 Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»).

Наиболее распространенным видом ценных бумаг по госзаймам являются облигации внутреннего государственного займа. Правовое понятие облигации (от лат. *obligatio* — обязательство) закреплено в ст. 2 Закона о рынке ценных бумаг и ст. 816 ГК РФ. **Облигация** является эмиссионной ценной бумагой, закрепляющей право ее держателя на получение от эмитента облигации в предусмотренный в ней срок ее номинальной стоимости и зафиксированного в ней процента от этой стоимости или иного имущественного эквивалента. Облигации бывают *на предъявителя* и *именные*. Облигации внутренних займов выпускаются, как правило, на предъявителя. По виду выплат дохода они подразделяются на *процентные* и *беспроцентные*. В зависимости от *субъектов*, среди которых размещаются облигации, они бывают *свободно обращающимися* или *с ограниченным кругом обращения* (например, только среди юридических лиц). В зависимости

от эмитента различают *облигации, выпускаемые Правительством РФ или Минфином России, органами государственной власти субъектов РФ, и облигации, выпускаемые органами местного самоуправления.*

Муниципальные займы в России после перехода к рыночным отношениям впервые были зарегистрированы в 1992 г. Основное их предназначение — частичное погашение бюджетного дефицита, а также развитие самих муниципальных образований. Одной из самых распространенных форм муниципального долга в России являются *облигации жилищных и телефонных займов.* Муниципальные облигации, как правило, выпускаются на срок более одного года. Если же они имитируются на срок менее одного года, то именуются *краткосрочными долговыми обязательствами* (КДО), цель которых в отличие от облигаций — финансирование текущих муниципальных расходов. Средства, полученные от реализации облигаций внутреннего займа, направляются в бюджет и внебюджетные фонды либо на специальные цели, определенные при их выпуске. Облигации внутренних государственных займов распространяются, как правило, через учреждения Сбербанка России, а местных займов — также через фондовые биржи.

Ценные бумаги публично-территориальных образований, другими словами, государственные и муниципальные ценные бумаги (далее — государственные ценные бумаги) могут выпускаться в *документарной* форме с обязательным централизованным хранением. При этом имя владельца такой бумаги не является обязательным реквизитом глобального сертификата. В нем указывается лишь депозитарий. При этом по именованным ценным бумагам РФ реестр владельцев таких бумаг не ведется. Эмиссия может осуществляться отдельными выпусками. В рамках конкретного выпуска государственных ценных бумаг могут устанавливаться серии, разряды, номера ценных бумаг. Сам выпуск может подразделяться на *транши* (от фр. *tranche* — кусок, ломоть), т.е. определенные части, размещаемые в рамках объема данного выпуска в любую дату в течение периода обращения ценных бумаг данного выпуска.

Внутренние государственные займы оформляются также посредством выпуска государственных казначейских обязательств. **Казначейские обязательства** — вид размещаемых на добровольной основе среди населения и юридических лиц государственных ценных бумаг, удостоверяющих внесение их держателями денежных средств в бюджет и дающих право на получение фиксированного дохода в течение всего срока владения этими ценными бумагами<sup>1</sup>. Выпускаются и обращаются казначейские обязательства в бездокументарной форме в виде записи на счетах в уполномоченном банке. Их владельцами могут быть юридические и физические лица. Муниципальные займы также могут иметь форму казначейских обязательств.

**3. Договоры и соглашения о получении соответствующим заемщиком (Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным образова-**

---

<sup>1</sup> См., например: Положение о порядке размещения, обращения и погашения казначейских обязательств, утв. Минфином России от 21.10.1994 № 140.

нием) бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ.

**Бюджетный кредит** — денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы РФ, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основе (ст. 6, 93.2 БК РФ).

Бюджетный кредит может предоставляться Российской Федерации, субъекту РФ, муниципальному образованию или юридическому лицу на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством РФ, с учетом особенностей, установленных БК РФ и иными нормативными правовыми актами бюджетного законодательства РФ, на условиях и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены соответствующими законами (решениями) о бюджете. При этом установлено, что бюджетный кредит может быть предоставлен только субъекту РФ, муниципальному образованию или юридическому лицу, которые не имеют просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом (публично-правовым образованием), а для юридических лиц — также по обязательным платежам в бюджетную систему РФ, за исключением случаев реструктуризации обязательств (задолженности).

Бюджетные кредиты юридическим лицам, в том числе иностранным юридическим лицам, могут предоставляться только за счет целевых иностранных кредитов (заимствований). Особенности предоставления юридическим лицам бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований) устанавливаются ст. 93.5 БК РФ, а в случае реструктуризации обязательств (задолженности) юридических лиц по ранее полученным бюджетным кредитам — по правилам, установленным гл. 15 БК РФ.

По общему правилу бюджетный кредит предоставляется на условиях *возмездности* (если иное не предусмотрено БК РФ или соответствующими законами (решениями) о бюджете) и *возвратности*. При утверждении бюджета устанавливаются цели, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит, условия и порядок предоставления бюджетных кредитов, бюджетные ассигнования для их предоставления на срок в пределах финансового года и на срок, выходящий за пределы финансового года, а также ограничения по получателям (заемщикам) бюджетных кредитов. Заемщики обязаны вернуть бюджетный кредит и уплатить проценты за пользование им в порядке и сроки, установленные условиями предоставления кредита и (или) договором.

Бюджетный кредит может быть предоставлен только при условии предоставления заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату указанного кредита, за исключением случаев, когда заемщиком является Российская Федерация или субъект РФ.

Способами обеспечения исполнения обязательств юридического лица, муниципального образования по возврату бюджетного кредита, уплате процентных и иных платежей, предусмотренных законом и (или) договором,

могут быть только банковские гарантии, поручительства, государственные или муниципальные гарантии, залог имущества в размере не менее 100% предоставляемого кредита. Обеспечение исполнения обязательств должно иметь высокую степень ликвидности. Законом устанавливаются особые случаи, когда не допускается принятие в качестве обеспечения исполнения обязательств юридического лица, муниципального образования государственных или муниципальных гарантий публично-правовых образований, поручительств и гарантий юридических лиц (это, как правило, наличие просроченной задолженности и т.п.). Оценка надежности (ликвидности) банковской гарантии, поручительства осуществляется соответственно Минфином России, соответствующими финансовыми органами субъекта РФ и муниципального образования.

БК РФ установлены особенности предоставления бюджетного кредита юридическому лицу. В частности, обязательным условием предоставления такого кредита является проведение предварительной проверки финансового состояния юридического лица — получателя бюджетного кредита, его гаранта или поручителя уполномоченными органами (лицом).

Органами государственной власти и местного самоуправления, обладающими соответствующими полномочиями, осуществляется проверка целевого использования бюджетного кредита.

При выявлении недостаточности имеющегося обеспечения исполнения обязательств или существенного ухудшения финансового состояния гаранта или поручителя обеспечение исполнения обязательств заемщика подлежит полной или частичной замене в целях приведения его в соответствие с установленными требованиями. При неспособности заемщика представить иное или дополнительное обеспечение исполнения своих обязательств, а также в случае нецелевого использования средств бюджетного кредита он подлежит досрочному возврату, в том числе в принудительном порядке. Заемщики, гаранты, поручители и залогодатели обязаны предоставлять информацию и документы, запрашиваемые уполномоченными органами (лицами).

БК РФ впервые устанавливает понятие **реструктуризации обязательств (задолженности) по бюджетному кредиту**, под которой понимается основанное на соглашении предоставление отсрочек, рассрочек исполнения обязательств, а также прекращение первоначального обязательства с заменой его другим обязательством между теми же лицами, предусматривающим иной предмет или способ исполнения.

Предоставление бюджетных кредитов бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам урегулировано ст. 93.3 БК РФ, вступившей в силу с 1 января 2008 г. Бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета могут предоставляться бюджетные кредиты на срок до трех лет, за исключением бюджетных кредитов, выдаваемых за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований), и случаев реструктуризации обязательств (задолженности), в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, а также за исключением бюджетных кредитов, предоставляемых в соответствии со ст. 93.6 БК РФ.

Основания, условия предоставления, использования и возврата указанных бюджетных кредитов устанавливаются законами субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Местным бюджетам из бюджета субъекта РФ бюджетные кредиты могут предоставляться также на срок до трех лет. На такой же срок могут предоставляться бюджетные кредиты бюджетам поселений из бюджетов муниципальных районов. Финансовые органы субъектов РФ и муниципальных районов устанавливают в соответствии с общими требованиями, определяемыми Минфином России, порядок взыскания остатков непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени.

В соответствии со ст. 93.4, вступившей в силу с 1 января 2008 г., устанавливаются особенности исполнения денежных требований по обязательствам перед Российской Федерацией. Законом установлено, что средства от возврата предоставленных на возвратной и возмездной основе средств федерального бюджета, в том числе бюджетных ссуд и бюджетных кредитов, а также плата за пользование ими подлежат перечислению в федеральный бюджет. При этом Минфину России предоставляется право требования от имени Российской Федерации возврата (погашения) задолженности юридических лиц, субъектов РФ и муниципальных образований по денежным обязательствам перед Российской Федерацией, в том числе задолженности по средствам целевого финансирования юридических лиц, условием предоставления которых являлась передача акций в собственность Российской Федерации.

Минфин России вправе осуществлять работу по возврату указанных видов задолженности с участием агентов Правительства РФ. При этом в ряде случаев исковая давность, установленная гражданским законодательством РФ, не распространяется на требования Российской Федерации, возникшие, например, по обязательствам целевого финансирования юридических лиц, условием предоставления которого являлась передача акций в собственность Российской Федерации, и др. (п. 4 ст. 93.4 БК РФ). В соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 20.07.2011 № 20-П увеличение сроков исковой давности было в данном случае признано не противоречащим Конституции РФ, поскольку это обусловлено особым характером данной категории правоотношений, предметом которых являются публичные финансы, выделяемые для поддержки отраслей экономики, субъектов и объектов экономической деятельности, отнесенных в установленном порядке к приоритетам государственной социально-экономической политики, т.е. для удовлетворения государством, выполняющим свою регулятивную функцию, публично значимого интереса.

Особый порядок предоставления бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований) регулируется ст. 93.5 БК РФ. Указанные кредиты могут предоставляться субъектам РФ, муниципальным образованиям и юридическим лицам в соответствии с программой государственных внешних заимствований РФ, в которой отражаются цели предоставления бюджетного кредита, его сумма, срок кредитования

и конечный получатель. Основания, порядок предоставления, использования и возврата таких бюджетных кредитов устанавливаются условиями соответствующих договоров.

При этом разница между суммами от размещения и погашения государственных и муниципальных ценных бумаг РФ (в валюте РФ либо иностранной валюте) и другими суммами, поступившими от бюджетных кредитов (ссуд) и прочих кредитов, предоставленных кредитными организациями, включается в состав источников внутреннего (внешнего) финансирования дефицитов соответствующих государственных бюджетов и источников внутреннего финансирования дефицита местного бюджета (ст. 94—96 БК РФ).

#### **4. Договоры о предоставлении Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями соответственно государственных и муниципальных гарантий.**

В ст. 6 БК РФ **государственная (муниципальная) гарантия** определяется как вид долгового обязательства, в силу которого соответственно Российская Федерация, субъект РФ, 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.

Следует заметить, что вопрос о правовой природе гарантий, выданных публично-правовыми образованиями, явился предметом отдельного рассмотрения Пленума ВАС РФ. Государственная (муниципальная) гарантия, согласно постановлению Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации», представляет собой не поименованный в гл. 23 ГК РФ «Обеспечение исполнения обязательств» способ обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств, при котором публично-правовое образование дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается гарантия, обязательств перед третьими лицами полностью или частично (п. 1 ст. 115 БК РФ, п. 1 ст. 329 ГК РФ). К правоотношениям с участием публично-правовых образований в силу п. 2 ст. 124 ГК РФ подлежат применению нормы ГК РФ, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

БК РФ регламентировано, что государственная или муниципальная гарантия может обеспечивать: а) надлежащее исполнение принципалом<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Подробнее см. ст. 115 БК РФ. В соответствии с ГК РФ принципал — это основной должник, по публичным ценным бумагам им выступает эмитент (см. подробнее: ст. 15 Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»).



его обязательства перед бенефициаром<sup>1</sup> (основного обязательства); б) возмещение ущерба, образовавшегося при наступлении гарантийного случая некоммерческого характера. При этом указанная гарантия может предоставляться для обеспечения как уже возникших обязательств, так и обязательств, которые возникнут в будущем. Условия государственной или муниципальной гарантии не могут быть изменены гарантом без согласия бенефициара. Закон устанавливает обязательность письменной формы указанной гарантии, несоблюдение которой влечет ее недействительность (ничтожность).

При этом государственные или муниципальные гарантии могут предусматривать субсидиарную или солидарную ответственность гаранта по обеспеченному им обязательству принципала. Состав и содержание государственной (муниципальной) гарантии закреплены в п. 5 ст. 115 БК РФ. Срок действия государственной или муниципальной гарантии определяется ее условиями. Предусмотренное государственной или муниципальной гарантией обязательство гаранта перед бенефициаром ограничивается уплатой суммы не исполненных на момент предъявления требования бенефициара обязательств принципала, обеспеченных гарантией, но не более суммы, на которую выдана гарантия.

С 1 января 2008 г. порядок и условия предоставления государственных и муниципальных гарантий регламентированы новой ст. 115.2 БК РФ.

Предоставление названных гарантий осуществляется в соответствии с полномочиями органов государственной власти РФ, органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления на основании соответственно федерального закона, закона субъекта РФ, решения представительного органа муниципального образования о бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), решений Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и местной администрации муниципального образования, а также договора о предоставлении государственной или муниципальной гарантии при условии:

- 1) проведения анализа финансового состояния принципала;
- 2) предоставления принципалом (за исключением случаев, когда принципалом является Российская Федерация, субъект РФ) соответствующего требованиям ст. 93.2 БК РФ и гражданского законодательства РФ обеспечения исполнения обязательств принципала по удовлетворению регрессного требования к принципалу в связи с исполнением в полном объеме или в какой-либо части гарантии;
- 3) отсутствия у принципала, его поручителей (гарантов) просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответственно Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным образованием, по обязательным платежам в бюджетную систему РФ, а также неурегулированных

---

<sup>1</sup> Бенефициар — это кредитор принципала, по обязательствам, возникающим в результате эмиссии публичных ценных бумаг им выступает владелец ценных бумаг (см. подробнее: ст. 15 Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»).

обязательств по гарантиям, ранее предоставленным соответственно Российской Федерации, субъекту РФ, муниципальному образованию.

Впервые в БК РФ установлено правило, являющееся основой для обеспечения материальных прав участников договора о предоставлении государственной (муниципальной) гарантии в случае их возможного нарушения. Так, п. 4 ст. 115.2 БК РФ закреплено, что федеральным законом, законом субъекта РФ, решением представительного органа муниципального образования о бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) должны быть *предусмотрены бюджетные ассигнования на возможное исполнение выданных государственных гарантий* (Российской Федерации, субъекта РФ), муниципальных гарантий.

Решение о предоставлении государственных гарантий РФ принимается в форме акта Правительства РФ в пределах общей суммы предоставляемых гарантий, указанной в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. В данном акте Правительства РФ должны быть указаны: лицо, в обеспечение исполнения обязательств которого предоставляется государственная гарантия РФ, предел обязательств по данной гарантии, а также ее основные условия (ст. 116 БК РФ). Сами договоры от имени Российской Федерации о предоставлении государственных гарантий РФ, об обеспечении исполнения принципом его возможных будущих обязательств по возмещению гаранту в порядке регресса сумм, уплаченных гарантом во исполнение (частичное исполнение) обязательств по гарантии, о переуступке гаранту прав требования бенефициара к принципалу, иные договоры (соглашения) заключает Минфин России (в соответствии с актом Правительства РФ). Он же выдает государственные гарантии РФ.

Общая сумма обязательств, вытекающих из государственных гарантий Российской Федерации в валюте РФ, включается в состав государственного внутреннего долга РФ как вид долгового обязательства<sup>1</sup>, а общая сумма обязательств, вытекающих из государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте, — в состав внешнего долга РФ как вид долгового обязательства.

Предоставление и исполнение государственной гарантии РФ подлежит отражению в Государственной долговой книге РФ. На Минфин России возложена задача по учету выданных государственных гарантий РФ, а также по учету сокращения госдолга в случае исполнения принципалами либо третьими лицами обязательств принципала, обеспеченных государственными гарантиями РФ, и в случае осуществления гарантом платежей по выданным государственным гарантиям РФ. Приказом Минфина России от 31.07.2003 № 233 утверждены типовые формы Государственной гарантии Российской Федерации и Договора о предоставлении Государственной гарантии Российской Федерации по заимствованиям юридических лиц. В государственной или муниципальной гарантии должны быть указаны:

---

<sup>1</sup> О предоставлении федеральных гарантий в 2013 г. см. ст. 15, 16 Федерального закона от 03.12.2012 № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

наименование гаранта (Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование) и наименование органа, выдавшего гарантию от имени гаранта; обязательство, в обеспечение которого выдается гарантия; объем обязательств гаранта по гарантии и предельная сумма гарантии; определение гарантийного случая; наименование принципала; безотзывность гарантии или условия ее отзыва; основания для выдачи гарантии; вступление в силу (дата выдачи) гарантии; срок действия гарантии; порядок исполнения гарантом обязательств по гарантии; порядок и условия сокращения предельной суммы гарантии при исполнении гарантии и (или) исполнении обязательств принципала, обеспеченных гарантией; наличие или отсутствие права требования гаранта к принципалу о возмещении сумм, уплаченных гарантом бенефициару по государственной или муниципальной гарантии (регрессное требование гаранта к принципалу, регресс); иные сведения, определенные БК РФ, правовыми актами гаранта, актами органа, выдающего гарантию от имени гаранта.

Особенности предоставления государственных гарантий субъектов РФ, муниципальных гарантий регламентированы в ст. 117 БК РФ. Предоставление и исполнение государственной гарантии субъекта РФ подлежит отражению в государственной долговой книге субъекта РФ, а муниципальной гарантии — в муниципальной долговой книге. Финансовый орган субъекта РФ, финансовый орган муниципального образования ведут учет выданных гарантий, исполнения обязательств принципала, обеспеченных гарантиями, а также учет осуществления гарантом платежей по выданным гарантиям.

БК РФ предусматривает различный порядок учета исполненных и нереализованных гарантийных обязательств. Так, если *исполнение* гарантом государственной или муниципальной гарантии ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу, исполнение таких гарантий *учитывается в источниках финансирования дефицита* соответствующего бюджета как *предоставление бюджетного кредита*. Если же *исполнение* гарантом государственной (муниципальной) гарантии не ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу, т.е. к должнику, не исполнившему обязательство, и не обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу, исполнение таких гарантий *подлежит отражению в составе расходов* соответствующего бюджета. В определенных случаях полученные гарантом в порядке регресса средства отражаются как *возврат бюджетных кредитов* (п. 12 ст. 115 БК РФ).

#### **5. Соглашения и договоры, в том числе международные, заключенные от имени России, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств РФ прошлых лет.**

Это иные долговые обязательства, ранее отнесенные в соответствии с законодательством РФ на государственный долг Российской Федерации (ст. 98 БК РФ). Так, в соответствии с Федеральным законом от 01.06.1995 № 86-ФЗ «О государственных долговых товарных обязательствах» государственные долговые товарные обязательства в виде облигаций государ-

ственных целевых беспроцентных займов на приобретение товаров народного потребления, включая легковые автомобили, целевых чеков на приобретение легковых автомобилей, целевых вкладов на приобретение легковых автомобилей признаны государственным внутренним долгом Российской Федерации. Такие решения принимаются также в рамках реструктуризации долга.

**Реструктуризация долга** — это 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. Сама реструктуризация может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга (ст. 105 БК РФ).

Формы и условия выпуска региональных и муниципальных долговых обязательств устанавливаются самостоятельно соответствующими органами власти (в рамках БК РФ). Говоря о соотношении форм (видов) государственного *кредита* и *долга*, отметим, что именно кредитные операции, осуществляемые публично-территориальными образованиями, приводят к образованию публичного долга. Так, в результате осуществления всех госкредитных операций РФ формируется *государственный внутренний долг РФ*, в состав которого включаются все задолженности прошлых лет и вновь возникающие задолженности. При аналогичных операциях на уровне муниципальных образований образуется муниципальный долг, представляющий собой совокупность долговых обязательств муниципального образования. Долговые обязательства бывшего Союза ССР включаются в государственный внутренний долг РФ только в части, принятой на себя Россией. Так, в соответствии с Федеральным законом от 10.05.1995 № 73-ФЗ «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации» государство приняло на себя обязательства по восстановлению и обеспечению сохранности ценности денежных сбережений граждан России (вклады в Сбербанк России до 20 июня 1991 г. и государственные ценные бумаги (СССР и РСФСР) в период до 1 января 1992 г.). Гарантированные сбережения граждан признаются государственным внутренним долгом РФ, гарантированным государственной собственностью.

Долговые обязательства публичных образований могут различаться не только по *форме*, но и по *продолжительности*. Различают краткосрочные (до одного года), среднесрочные (от одного года до пяти лет) и долгосрочные (от пяти до 30 лет) обязательства. Сроки погашения долга определяются конкретными условиями внутреннего госзайма. В любом случае срок погашения государственных долговых обязательств не может превышать 30 лет, а муниципальных — 10 лет.

БК РФ (ст. 120), а также нормативные акты Минфина России<sup>1</sup> закрепляют порядок ведения учета и регистрации государственных и муници-

---

<sup>1</sup> См.: приказ Минфина России от 20.12.2007 № 140н «Об утверждении Порядка ведения Государственной долговой книги Российской Федерации в Министерстве финансов Российской Федерации».

пальных долговых обязательств, заключающийся в ведении государственных долговых книг. Как уже отмечалось, на Минфин России возложена обязанность по ведению Государственной долговой книги РФ (книги внутреннего и внешнего долга РФ), куда вносится информация об объеме долговых обязательств Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Субъекты РФ и муниципальные образования ведут соответственно государственную долговую книгу субъекта РФ и муниципальную долговую книгу. Порядок ведения названных долговых книг регламентирован ст. 121 БК РФ. Ответственность за достоверность переданных Минфину России данных о долговых обязательствах субъекта РФ и его муниципальных образований несет финансовый орган субъекта РФ, а за достоверность данных о долговых обязательствах муниципального образования, переданных в финансовый орган соответствующего субъекта РФ, — финансовый орган муниципального образования.

### **8.3. Финансовые правоотношения в области публичного кредита**

Отношения, возникающие в области публичного (государственного и муниципального) кредита, носят сложный, многоплановый характер и регулируются нормами не только финансового, но и других отраслей права, в том числе конституционного, гражданского, административного и др. Финансовые отношения в указанной сфере складываются по поводу *формирования, функционирования и погашения публичного (государственного и муниципального) внутреннего долга*. Отношения в сфере публичного внешнего долга формируются на государственном уровне и регулируются в основном международным правом, а также гл. 15 БК РФ. Все перечисленные отношения возникают в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Их *объектом* выступают соответствующие финансовые ресурсы<sup>1</sup>.

Можно выделить следующие *отличительные черты публичного государственного кредита*:

- 1) обязательное участие государства (в том числе в лице уполномоченных органов);
- 2) денежные средства, взятые займы в отношениях по государственному кредиту, поступают в распоряжение органов власти и используются на публичные, социально значимые цели, т.е. государственный кредит (заем) не имеет, как правило, конкретного целевого характера;
- 3) привлеченные денежные средства представляют дополнительные (специальные) финансовые ресурсы для погашения бюджетного дефицита, т.е. поступают в бюджетный фонд;

---

<sup>1</sup> Еще С. Ю. Витте определял финансы как «всю совокупность государственного имущества и вообще состояние всего государственного хозяйства. В смысле всей совокупности материальных средств, имеющих в распоряжении государства — его доходов, расходов и долгов» (*Витте С. Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве. СПб., 1912. С. 416).

4) источником погашения государственных займов служат средства бюджета или новые займы;

5) посредством госкредитных отношений государство осуществляет функции по бюджетному и денежно-кредитному регулированию, относящиеся к его исключительным полномочиям по реализации государственного суверенитета;

6) государственные кредиты и займы гарантируются всем имуществом государства, составляющим государственную казну;

7) государственный заем (кредит), по сути, не может быть не исполнен, так как заемщик (государство) обладает исключительным правом эмиссии денег;

8) данные правоотношения возникают в процессе финансовой деятельности публично-правовых образований.

Указанные признаки характерны и для муниципального кредита (за исключением, как правило, целевого характера муниципальных займов). Приведенные сущностные черты госкредита позволяют отличать его от банковского кредита, а возникающие в этой сфере финансовые правоотношения — от гражданских.

*В сфере публичного государственного кредита* складываются правоотношения между Правительством РФ и банковскими организациями, а в некоторых случаях и Банком России по поводу предоставления кредитов, правоотношения между государством и субъектами РФ и Правительством РФ, в том числе в случаях, предусмотренных законом о федеральном бюджете, по поводу предоставления последним гарантий по долговым обязательствам субъектов РФ. Названные правоотношения складываются в связи с образованием, распределением и использованием публичных финансовых ресурсов государства и носят имущественный (денежный) характер, что является их отличительной особенностью как разновидности финансовых правоотношений.

*В сфере публичного (муниципального) кредита* соответствующие правоотношения складываются по поводу финансовых ресурсов муниципального образования.

В правоотношениях по государственному кредиту (долгу), как и в других финансовых правоотношениях, одной из сторон всегда выступает *государство* или *уполномоченный* им орган (как заемщик, кредитор, гарант). Второй стороной отношений могут быть любые *субъекты финансовых правоотношений*. Участниками правоотношений по государственному внутреннему долгу РФ являются, с одной стороны, государство в лице Правительства РФ как получателя средств, на которое возлагается обязанность возврата долга и уплаты процентов по нему, с другой — юридические и физические лица (кредиторы). Субъектами правоотношений по государственному внешнему долгу РФ являются иностранные государства, международные организации и иные субъекты международного права.

В правоотношениях по государственному внутреннему кредиту на уровне субъекта РФ участвует уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ, а по муниципальному кредиту — уполномоченный

орган местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. Участниками правоотношений в сфере внешнего долга до 1 января 2008 г. субъекты РФ выступали лишь в случаях заключения соглашений и договоров, в том числе международных, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств субъекта РФ прошлых лет, участие же муниципальных образований в указанных отношениях законом не предусмотрено. В соответствии с изменениями, внесенными в БК РФ Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ, полномочия субъектов РФ в сфере внешних долговых обязательств расширились.

Участие представительных и исполнительных органов власти различного уровня, а также финансовых и кредитных органов в правоотношениях по публичному (как государственному, так и муниципальному) кредиту закреплено Конституцией РФ (ст. 75) и БК РФ (гл. 14, 15). За представительными органами, в частности Федеральным Собранием РФ, закреплены следующие полномочия: определять политику в отношении государственного внутреннего долга; устанавливать верхний предел государственного внутреннего долга при утверждении бюджета на предстоящий финансовый год; осуществлять контроль за состоянием государственного внутреннего долга. Правительство РФ как исполнительный орган власти осуществляет *управление государственным долгом РФ*; именно на нем лежит обязанность определения порядка, условий выпуска и размещения долговых обязательств РФ и ежегодного опубликования данных о состоянии государственного внутреннего долга за предыдущий финансовый год. Субъектами отношений на соответствующем уровне являются органы власти субъектов РФ и местного самоуправления.

В этих правоотношениях участвуют также Банк России, Минфин России. ЦБ РФ совместно с Правительством РФ представляет предложения по госкредиту представительному органу власти РФ для определения им политики в этой сфере. На Банк России также возложена функция по обслуживанию госдолга РФ, по размещению долговых обязательств, их погашению и выплате доходов кредиторам. В соответствии с БК РФ (ст. 119) Банку России отводится роль *генерального агента* по обслуживанию государственного внутреннего долга. Данная функция должна осуществляться им безвозмездно. Функции генерального агента, заключающиеся в размещении, погашении и выплате доходов в виде процентов по долговым обязательствам РФ, в соответствии с БК РФ могут осуществляться на платной основе (из средств федерального бюджета) также *другим специализированным финансовым институтом*. Последний в этом случае будет самостоятельным участником правоотношений по госкредиту.

Минфин России осуществляет: заключение от имени Российской Федерации договоров о предоставлении государственных гарантий РФ и договоров обеспечения регрессных требований гаранта; управление в установленном порядке государственным долгом РФ; ведение государственной долговой книги РФ и учет информации о долговых обязательствах, отраженных в соответствующих долговых книгах субъектов РФ и муниципальных образований; выполнение функций эмитента государственных

ценных бумаг РФ; государственную регистрацию условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов РФ и муниципальных ценных бумаг; обеспечение предоставления бюджетных кредитов в пределах лимита средств, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, и в порядке, установленном Правительством РФ. В сфере внешнего долга Минфин России в установленном порядке осуществляет ведение переговоров и подписание от имени Правительства РФ многосторонних соглашений с должниками и кредиторами в рамках Парижского клуба<sup>1</sup>.

Все правоотношения в области публичного государственного кредита носят *государственно-властный характер*. Несмотря на то что государство в этих отношениях является должником (заемщиком), оно в одностороннем порядке устанавливает их условия: срок, платность, виды, основания их изменения и прекращения. В отличие от гражданско-правового договора присоединения, где сторона не вправе изменять условия договора, государство в рассматриваемых отношениях обладает правом на реструктуризацию долга, т.е. правом замены условий обслуживания и погашения долговых обязательств (ст. 105 БК РФ). Юридические и физические лица, добровольно вступив в отношения по государственному кредиту, обязаны выполнять все условия займа. В отличие от правоотношений по банковскому кредиту субъекты здесь неравноправны, так как основным методом регулирования правоотношений по публичному госкредиту является метод государственно-властных велений и государству принадлежит функция управления госдолгом. Временные рамки действия правоотношений в этой сфере также в одностороннем порядке устанавливаются государством-должником.

В сфере госкредита возникают, однако, не только правоотношения по поводу государственных долговых обязательств (между заемщиком-государством и кредиторами), но и *правоотношения, опосредуемые функционированием государственного долга*. К таковым относятся правоотношения:

1) между Банком России и его учреждениями и органами представительной и исполнительной власти РФ по поводу перечисления из средств федерального бюджета сумм на возмещение затрат по размещению, рефинансированию, погашению долговых обязательств и выплате доходов по государственным займам (ст. 119 БК РФ);

2) между учреждениями Сбербанка России и Банком России по поводу установления резервных требований, в частности норматива обязательных ресурсов, депонируемых (размещаемых) в Банке России и используемых последним в качестве кредитных ресурсов для погашения госзаймов (ст. 35, 38 Закона о Банке России, ст. 24, 25 Закона о банках);

3) между учреждениями Сбербанка России и Банком России по поводу выплаты процентов по вкладам, являющимся основным источником кре-

---

<sup>1</sup> См.: п. 5.3.13–5.3.19 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации».



дитных ресурсов для предоставления кредитов Правительству РФ в случаях, когда это предусматривается федеральным законом о федеральном бюджете (ст. 22, 40 Закона о Банке России);

4) между Банком России и Правительством РФ по поводу управления госдолгом через операции на открытом рынке (ст. 39 Закона о Банке России);

5) между Правительством РФ и банковскими кредитными организациями, а в случаях, предусмотренных законом о бюджете на текущий год, — между Правительством РФ и Банком России по поводу получения и возврата кредитов;

6) между Банком России и Минфином России по поводу заключения соглашения о проведении операций по обслуживанию госдолга на основании поручения Правительства РФ и т.д. (ст. 23 Закона о Банке России).

Аналогичные отношения устанавливаются на уровне субъекта РФ и на уровне муниципальных образований.

Кроме того, между Минфином России и субъектами РФ, а также между Минфином России и муниципальными образованиями возникают правоотношения по поводу регистрации своих заимствований (ст. 120 БК РФ), регистрации эмиссии государственных ценных бумаг субъектов РФ и муниципальных ценных бумаг, по поводу внесения указанных данных в государственную долговую книгу РФ. При этом порядок формирования государственного регистрационного номера, присваиваемого выпускам указанных ценных бумаг, регулируется приказом Минфина России от 21.01.1999 № 2н «О Порядке формирования государственного регистрационного номера, присваиваемого выпускам государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг».

#### **8.4. Правовое регулирование внутренних государственных и муниципальных займов. Управление публичным долгом**

**Правовое регулирование внутренних госзаймов** осуществляется на основе Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», а также путем принятия по каждому их выпуску отдельных нормативных актов. Законом установлен порядок их выпуска и обращения, а также связанный с названной эмиссией порядок возникновения и исполнения долговых обязательств Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. До 1 января 2008 г. БК РФ регламентировал государственные и муниципальные заимствования и право на их осуществление в отдельной гл. 13 «Дефицит бюджета и источники его покрытия». Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ ст. 89—91 БК РФ, закреплявшие понятие государственных (муниципальных) заимствований, признаны утратившими силу с 1 января 2008 г. Положения о порядке осуществления указанных заимствований и их понятие включены в гл. 14 БК РФ «Государственный и муниципальный долг», что является вполне обоснованным и логичным. Понятие *заимствований* согласно новой редакции ст. 103 БК РФ (по анало-

гии с предыдущей редакцией) является комплексным, оно включает в себя не только займы, но и кредиты<sup>1</sup>.

Выделяют заимствования федерального, регионального и муниципального уровней, т.е. соответственно государственные заимствования Российской Федерации, государственные заимствования субъектов РФ и муниципальные заимствования. Заимствования первых двух видов могут быть как внутренними, так и внешними. Последние (муниципальные) — только внутренними. Внешние заимствования выражены в иностранной валюте, а внутренние — в валюте РФ. Законом регламентированы особенности осуществления названных заимствований, их цели, а также состав участников финансовых правоотношений (публично-правовых образований), возникающих в сфере заимствований (ст. 103 БК РФ). Важно учитывать, что долговые обязательства публично-правовых образований могут возникать у них не только как у заемщика, но и как у гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками. Эмиссия государственных и муниципальных заимствований в соответствии со ст. 106, 107, 111, 112, 114 БК РФ, Федеральным законом «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» допускается только в случае принятия Российской Федерацией или ее субъектом закона (органом местного самоуправления — решения) о бюджете соответствующего уровня, где в обязательном порядке утверждаются верхний предел федерального (внутреннего и внешнего) долга, а также предельный объем заимствований субъектов РФ и соответствующий показатель для муниципальных образований.

В частности, закрепляется, что предельные объемы выпуска государственных ценных бумаг РФ по номинальной стоимости устанавливаются Правительством РФ в соответствии с верхним пределом госдолга РФ, установленным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Так, например, *верхний предел государственного внутреннего долга РФ* в соответствии со ст. 84 Федерального закона от 26.12.2005 № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» на 1 января 2007 г. был определен в сумме 1 148 744 774,0 тыс. руб.; в соответствии со ст. 95 Федерального закона от 19.12.2006 № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» на 1 января 2008 г. — в сумме 1 463 256

---

<sup>1</sup> О понятии государственных и муниципальных заимствований см. подробнее параграф 9.2 данного учебника. Здесь же напомним, что под *государственными заимствованиями РФ* понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации. По указанным заимствованиям возникают долговые обязательства соответствующих публично-правовых образований. *Муниципальные заимствования* трактуются как муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования, и *кредиты*, привлекаемые в соответствии с положениями БК РФ в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы РФ и от кредитных организаций, по которым возникают муниципальные долговые обязательства.

345,5 тыс. руб.; в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 13.12.2010 № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» на 1 января 2012 г. — в сумме 4 554 955 557,5 тыс. руб.; на 1 января 2013 г. — в сумме 6 621 371 652,9 тыс. руб., на 1 января 2014 г. — в сумме 8 467 033 412,5 тыс. руб. *Верхний предел государственного внешнего долга РФ* соответственно на 1 января 2013 г. — 53,3 млрд долл. США, или 38,1 млрд евро, на 1 января 2014 г. — 63,7 млрд долл. США, или 45,5 млрд евро.

На основании Федерального закона от 30.11.2011 № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» верхний предел государственного *внутреннего* долга РФ на 1 января 2013 г. установлен в сумме 5 462 127 137,7 тыс. руб., на 1 января 2014 г. соответственно — 7 873 242 163,6 тыс. руб., на 1 января 2015 г. — 9 221 762 267,0 тыс. руб. Этим же Законом верхний предел государственного *внешнего* долга РФ на 1 января 2013 г. установлен в сумме 56,5 млрд долл. США, или 44,5 млрд евро, на 1 января 2014 г. — в сумме 59,4 млрд долл. США, или 42,4 млрд евро и на 1 января 2015 г. — в сумме 69,0 млрд долл. США, или 49,3 млрд евро.

Важно заметить, что БК РФ предусматривает необходимость отражения предельных размеров долговых обязательств РФ по частям, соответствующим одной конкретной форме (виду) обеспечения данного долгового обязательства<sup>1</sup>.

На уровне субъектов РФ и муниципальных образований соответствующие нормативы устанавливаются соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, представительным органом муниципального образования в соответствии с верхним пределом государственного долга субъекта РФ, муниципального долга, установленным законом (решением) о соответствующем бюджете (ст. 114 БК РФ).

Кроме того, законодатель особо оговаривает требования к предельному объему заимствований субъектов РФ и муниципальных заимствований. В частности, предельный объем региональных, муниципальных заимствований в текущем финансовом году с учетом положений ст. 104 БК РФ не должен превышать сумму, направляемую в текущем финансовом году на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств соответствующего бюджета. Важен при осуществлении заимствований и такой показатель, как верхний предел федерального долга, а также предельный объем государственного долга субъекта РФ, муниципального долга (ст. 107 БК РФ). Первый утверждается при принятии федерального закона о федеральном бюджете (ст. 114 БК РФ). Такие показатели, как предельный объем государственного долга субъекта РФ и муниципального долга на очередной финансовый год (оче-

---

<sup>1</sup> Так, например, ст. 15 Федерального закона от 30.11.2011 № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» установлен верхний предел государственного внутреннего долга РФ *по государственным гарантиям* Российской Федерации в валюте РФ на 1 января 2013 г. в сумме 1 106 284 009,7 тыс. руб., на 1 января 2014 г. — в сумме 1 684 412 336,3 тыс. руб., на 1 января 2015 г. — в сумме 1 900 952 336,3 тыс. руб.

редной финансовый год и каждый год планового периода), устанавливаются законом (решением) о соответствующем бюджете в рамках ограничений, определенных п. 2 и 3 ст. 107 БК РФ.

В соответствии с Федеральным законом «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» при эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг исполнительные органы власти соответствующего уровня (на уровне Российской Федерации — Правительство РФ) утверждают *Генеральные условия эмиссии* (далее — Генеральные условия), являющиеся нормативным правовым актом, который включает указание: на вид ценных бумаг; форму выпуска; срочность данного вида ценных бумаг; валюту обязательств; особенности исполнения обязательств, предусматривающих право на получение вместо денежных средств имущественного эквивалента; ограничения оборотоспособности ценных бумаг, круга лиц, среди которых данные бумаги распространяются и могут принадлежать на праве собственности или ином вещном праве (ст. 8).

На основе Генеральных условий эмитент (на уровне Российской Федерации, как правило, Минфин России) принимает нормативный правовой акт, содержащий более подробные *условия эмиссии и обращения* государственных (муниципальных) ценных бумаг. Примером нормативных актов, закрепляющих *условия эмиссии и обращения* названных бумаг, могут служить такие акты, как Положение об обслуживании государственных сберегательных облигаций, утвержденное приказом Минфина России от 10.01.2006 № 1н, Условия эмиссии и обращения облигаций государственных нерыночных займов, утвержденные приказом Минфина России от 21.09.2004 № 86н. Названные Условия подлежат обязательной государственной регистрации в федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном Правительством РФ на составление или исполнение федерального бюджета. *Об итогах эмиссии* эмитенты соответствующего уровня обязаны принять нормативный акт, содержащий отчет<sup>1</sup>.

Государство обладает достаточной полнотой прав по **управлению государственным и муниципальным долгом**, формирующимся в результате заемных операций (ст. 101 БК РФ). Управление госдолгом РФ осуществляется Правительством РФ<sup>2</sup> либо уполномоченным им Минфином России. Управление региональным долгом возложено на высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ либо финансовый орган субъекта РФ в соответствии с законом субъекта РФ. Управление муниципальным долгом осуществляется исполнительно-распорядительным органом муниципального образования (местной администрацией) в соответствии с уставом муниципального образования.

<sup>1</sup> См., например: приказ Минфина России от 09.02.2011 № 15н «Об утверждении Отчета об итогах эмиссии государственных ценных бумаг в 2010 году».

<sup>2</sup> Полномочия Правительства РФ по управлению государственным долгом РФ закреплены ст. 15 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Следует отметить, что и ранее конкретные мероприятия по управлению госдолгом РФ осуществлял Минфин России в порядке, установленном Правительством РФ. При этом БК РФ (ст. 165) закрепляет управление госдолгом в составе *бюджетных полномочий Минфина России*. Однако Кодекс не определяет самого понятия управления государственным (муниципальным) долгом. В литературе это понятие рассматривается в широком и узком аспектах<sup>1</sup>. В *широком аспекте* это одно из направлений финансово-правовой политики государства (муниципального образования), осуществляемое компетентными органами, обусловленное обязательствами государства (муниципального образования) в качестве заемщика или гаранта. В *узком аспекте* — совокупность действий, связанных с эмиссией и размещением долговых обязательств публично-правового образования, действий по регулированию рынка государственных (муниципальных) ценных бумаг, а также действий по обслуживанию и погашению долговых обязательств и предоставлению гарантий. Таким образом, **управление публичным долгом** включает в себя мероприятия по определению политики в отношении долга, установлению требований к его размеру и структуре, определению порядка, условий выпуска (выдачи) и размещения долговых обязательств, определению порядка использования заемных средств, установлению круга уполномоченных лиц по обслуживанию долга. Основные руководящие принципы по управлению государственным долгом были разработаны в 2001 г. МВФ и Международным банком реконструкции и развития (далее — Мировой банк, МБРР). Важнейшие среди них — нормативное закрепление системы органов, ответственных за управление госдолгом, а также прозрачность и публичная доступность информации относительно госдолга<sup>2</sup>.

В 1997 г. в Минфине России была впервые создана *единая система управления государственным долгом РФ* для обеспечения снижения стоимости обслуживания государственных заимствований<sup>3</sup>. В целом же Минфин России обладает следующими основными *бюджетными полномочиями* в сфере долга (ст. 165 БК РФ):

1) разрабатывает по поручению Правительства РФ программу государственных внутренних заимствований РФ, условия выпуска и размещения государственных займов РФ, выступает в качестве эмитента государственных ценных бумаг РФ, проводит государственную регистрацию условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов РФ и муниципальных ценных бумаг;

2) осуществляет по решению Правительства РФ сотрудничество с международными финансовыми организациями;

3) разрабатывает по поручению Правительства РФ программу государственных внешних заимствований РФ и является уполномоченным Пра-

---

<sup>1</sup> См., например: *Борисов Е. Ф.* Экономическая теория : учебник. М., 2000. С. 478—500.

<sup>2</sup> Подробнее об указанных принципах см.: Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. А. Н. Козырина. М., 2002. С. 241—242.

<sup>3</sup> См.: постановление Правительства РФ от 04.03.1997 № 245 «О единой системе управления государственным долгом Российской Федерации».

вительством РФ федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственные внутренние и внешние заимствования, разрабатывает программу государственных гарантий РФ в иностранной валюте и программу государственных гарантий РФ в валюте РФ;

4) представляет Российскую Федерацию в договорах о предоставлении государственных гарантий РФ;

5) представляет Правительство РФ на переговорах о предоставлении государственных гарантий РФ и предоставляет (выдает) от имени Российской Федерации государственные гарантии РФ;

6) ведет Государственную долговую книгу РФ;

7) учитывает представляемую органами, ведущими государственные долговые книги субъектов РФ, информацию о долговых обязательствах, отраженную в соответствующих государственных долговых книгах субъектов РФ и муниципальных долговых книгах муниципальных образований;

8) осуществляет управление государственным долгом и государственными финансовыми активами РФ на основании полномочий, предоставленных Правительством РФ, и др.

В зависимости от сферы воздействия можно выделить *задачи управления публичным долгом* в экономической, политической, социальной и правовой сферах<sup>1</sup>.

Принято выделять также *методы управления публичным долгом*, которые следует прежде всего рассматривать в аспекте разработки способов воздействия на него. Особенности управленческих отношений в сфере публичного долга обусловлены принадлежностью этой финансово-правовой категории к финансовому праву как публично-правовой отрасли права. Поэтому применение властного метода управления в этой сфере в качестве основного обусловлено именно публично-правовым характером управляемого объекта. Ведь независимо от того, будут ли использоваться привлеченные государством денежные средства на «традиционные» цели заимствований, к которым относится погашение бюджетного дефицита, финансирование расходов по обслуживанию и погашению старых займов, либо на инновационные и инвестиционные цели, публичный характер управляемого объекта остается неизменным, поскольку «любые государственные расходы являются вынужденными и направлены на поддержание и укрепление института государства»<sup>2</sup>.

*Среди мероприятий по управлению публичным долгом* наиболее распространенными в мировой практике являются рефинансирование, конверсия, консолидация, унификация и некоторые другие.

**Рефинансирование**, т.е. выпуск новых займов в целях покрытия ранее выпущенных долговых обязательств, используется обычно при недостаточности средств централизованного денежного фонда (бюджета). В на-

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Покачолова Е. В. Управление государственным долгом Российской Федерации: теоретико-правовые проблемы // Правоведение. 2001. № 4; *Ее же*. Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права: монография / под ред. Н. И. Химичевой. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2007.

<sup>2</sup> Балацкий Е. Принципы управления государственной задолженностью // Мировая экономика и международные отношения. 1997. № 5. С. 42.

шей стране рефинансирование использовалось неоднократно. В частности, задолженность по государственному трехпроцентному внутреннему выигрышному займу 1966 г. погашалась путем обмена старых облигаций на облигации внутреннего выигрышного займа 1982 г. без уплаты разницы в курсе<sup>1</sup>.

**Конверсия** займа заключается в изменении размера доходности займа (снижение или повышение процентной ставки дохода). Изменение сроков действия ранее выпущенных займов называется **консолидацией**. В 1990 г. в России наряду с конверсией займа была проведена и консолидация: срок погашения казначейских обязательств был сокращен с 16 до 8 лет, а процентная ставка повышена с 5 до 10%. С принятием части второй ГК РФ получило законодательное закрепление правило о недопущении изменений условий выпущенного в обращение государственного либо муниципального займа (ст. 817 ГК РФ). Теперь государство правомочно сократить (увеличить) сроки обращения долговых обязательств (как одного из существенных условий договора займа) только по согласованию с кредиторами (правообладателями облигаций). БК РФ (ст. 105) ввел новое понятие — **«реструктуризация долга»**, под которой понимается основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами с иными условиями обслуживания и погашения обязательств. В этом случае принято руководствоваться также правилами ст. 414 и 818 ГК РФ *о новации*. Правила о новации соответственно применяются и к займам, выпускаемым муниципальными образованияами (п. 5 ст. 817 ГК РФ). **Унифицирование** займов, являющееся одним из мероприятий по управлению госдолгом, означает обмен нескольких ранее выпущенных займов на один новый. **Аннулирование** публичного долга, т.е. полный отказ от долговых обязательств, является, как правило, крайней мерой по управлению долгом. Принятие такой меры обусловлено обычно сменой политической власти. Так произошло в 1918 г., когда советское правительство решило аннулировать долги царской России.

Управление публичным долгом следует отличать от его обслуживания. **Обслуживание государственного (муниципального) долга** — совокупность операций по размещению, погашению и выплате заемщиком (государством, муниципальным образованием) основной суммы долга, несению иных затрат по выплате процентных платежей, выигрышей и иных доходов кредиторам в течение определенного периода либо к определенному сроку. Применительно к госдолгу РФ выделяют *обслуживание внешнего и внутреннего долга*, а применительно к региональному и муниципальному долгу — соответственно *обслуживание внутреннего долга*. Обслуживание внутренних долгов регулируется ст. 119 БК РФ. Под *обслуживанием государственного (муниципального) долга* понимаются операции по выплате

---

<sup>1</sup> См.: постановление Совета Министров СССР от 30.12.1980 № 1220 «О выпуске Государственного внутреннего выигрышного займа 1982 года» и Инструкцию Министерства финансов СССР и Госбанка СССР от 30.07.1981 «О порядке размещения сберегательными кассами Государственного внутреннего выигрышного займа 1982 г. и выплаты выигрышей по облигациям этого займа».

доходов по государственным и муниципальным долговым обязательствам в виде процентов по ним и (или) дисконта, осуществляемые за счет средств соответствующего бюджета.

Выполнение ЦБ РФ, кредитной организацией или другой специализированной финансовой организацией функций генерального агента (агента) Правительства РФ по обслуживанию долговых обязательств РФ, а также их размещению, выкупу, обмену и погашению осуществляется на основе агентских соглашений, заключенных с Минфином России.

Затраты по размещению, выплате доходов и погашению публичных долговых обязательств осуществляются соответственно за счет средств федерального бюджета, регионального либо местного бюджета. Обслуживание государственного внутреннего долга РФ производится генеральным агентом по обслуживанию — Банком России и его учреждениями безвозмездно<sup>1</sup>. В случае если указанная деятельность осуществляется агентами (специализированными организациями), то она является оплачиваемой. При этом оплата услуг агентов по размещению и обслуживанию госдолга производится в пределах норм, утверждаемых Правительством РФ, за счет средств федерального бюджета, выделенных на обслуживание госдолга. Обслуживание регионального и муниципального долга производится не только в соответствии с федеральными законами, но и в соответствии с законами субъекта РФ и правовыми актами органов местного самоуправления.

Помимо мероприятий по управлению государственным долгом и его обслуживанию следует выделять **мероприятия по учету** долговых обязательств в рамках бюджетных доходов и расходов. Анализ ст. 113 БК РФ позволяет сделать вывод, что отдельному бюджетному учету подлежат:

- 1) поступления средств от заимствований;
- 2) расходы на обслуживание долговых обязательств, включая дисконт (или разницу между ценой размещения и ценой погашения (выкупа)) по государственным (муниципальным) ценным бумагам;
- 3) расходы на погашение основной суммы государственного или муниципального долга.

При этом первые учитываются в источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета путем увеличения объема источников финансирования дефицита соответствующего бюджета; вторые отражаются (учитываются) в бюджете как расходы на обслуживание государственного (муниципального) долга; третьи учитываются в источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета путем уменьшения их объема (т.е. объема источников финансирования дефицита соответствующего бюджета).

Законом оговорены *особые случаи бюджетного учета*. Так, доходы, полученные: а) от размещения государственных (муниципальных) ценных бумаг в сумме, превышающей номинальную стоимость; б) в качестве накопленного купонного дохода; в) в виде разницы, возникшей в случае выкупа

---

<sup>1</sup> См., например: приказ Минфина России от 10.01.2006 № 1н «Об утверждении Положения об обслуживании государственных сберегательных облигаций».



ценных бумаг по цене ниже цены размещения, относятся на уменьшение фактических расходов на обслуживание государственного (муниципального) долга в текущем году. Другими словами, производится соразмерное уменьшение фактических расходов на обслуживание и погашение государственного или муниципального долга в текущем финансовом году. При исполнении обязательств по государственным ценным бумагам, выпущенным от имени Российской Федерации, предусматривающим в соответствии с условиями их выпуска передачу кредиторам иного, чем денежные средства, имущественного эквивалента, размер госдолга РФ уменьшается на величину основного долга (рассчитанную в денежном выражении) по погашаемым таким образом обязательствам. Исполнение обязательств в данном случае учитывается по аналогии с вышеуказанными случаями («а», «б»).

Анализ практики финансово-правового регулирования в России учетной политики в сфере публичного долга позволяет выделить и особые методы (способы) бюджетного учета при проведении такого мероприятия по управлению госдолгом, как *списание государственного долга* посредством списания облигаций со счетов депо их владельцев на эмиссионный счет депо Минфина России<sup>1</sup>, т.е. осуществления операций в бездокументарной форме.

Начиная с момента распада Союза ССР в России были выпущены в обращение следующие виды государственных ценных бумаг, относящихся к внутренним долговым обязательствам: облигации государственного внутреннего займа 1991 г.; облигации Российского внутреннего выигрышного займа 1992 г.; государственные краткосрочные бескупонные облигации 1993 г. (ГКО); облигации внутреннего государственного валютного займа 1993 и 1996 гг. (ОВВЗ); золотой сертификат Минфина России 1993 г. (не действует); облигации Золотого федерального займа 1995 г. (не действуют); облигации федеральных займов 1995 г. (ОФЗ); облигации государственных нерыночных займов 1996 г. (ОГНЗ); облигации государственного сберегательного займа (1995—1998 гг.) (ОГСЗ); казначейские векселя Минфина России 1994 г.; казначейские обязательства Минфина России 1994 г. (КО); государственные долговые товарные обязательства 1994 г. (не действуют с 1996 г.); государственные сберегательные облигации 2001 г. (ГСО). На международном рынке размещены облигации внутренних облигационных займов (ОВОЗ)<sup>2</sup>.

Среди выпущенных в обращение в России государственных ценных бумаг можно выделить долговые обязательства, относящиеся ко всем видам (формам), закрепленным в БК РФ. Остановимся на краткой характеристике наиболее распространенных видов ценных бумаг, обращающихся

<sup>1</sup> См., например: приказ Минфина России от 03.08.2006 № 103н «О списании государственного внутреннего долга Российской Федерации по облигациям федеральных займов».

<sup>2</sup> См.: приказ Минфина России от 01.02.2012 № 15н «Об утверждении Отчета об итогах эмиссии государственных ценных бумаг в 2011 году». Согласно Отчету в 2011 г. всего было размещено ОФЗ — 1 051 056 370 шт., при этом поступившие средства составили 1 046 288 196 406,51 руб. соответственно: ГСО — 246 150 000 шт. (242 463 816 800,00 руб); ОВОЗ — 18 000 шт. (90 000 000 000,00 руб.)

в настоящее время на фондовом рынке России. Основная часть из них, как указано выше, выпущена в виде облигаций и относится к такой форме внутреннего долга, как *займы*.

**Государственные сберегательные облигации**, являющиеся самостоятельным видом долговых обязательств РФ, выпущены в соответствии с Генеральными условиями эмиссии и обращения государственных сберегательных облигаций, утвержденными постановлением Правительства РФ от 06.11.2001 № 771. Указанные облигации представляют собой федеральные государственные ценные бумаги, выраженные в рублях. Их эмитентом является Минфин России. Это именные ценные бумаги, выпускаемые в документарной форме, подлежащие обязательному централизованному хранению и не обращаемые на вторичном рынке. Погашение и выкуп облигаций осуществляются агентом за счет средств федерального бюджета путем перечисления указанных средств на счета владельцев облигаций, открытые в кредитной организации — агенте. Владельцами облигаций, согласно действующей редакции указанного постановления Правительства РФ (п. 8) могут быть страховые организации, негосударственные пенсионные фонды, акционерные инвестиционные фонды, ПФР, а в определенных законом случаях — также иные государственные внебюджетные фонды РФ и государственные корпорации.

Другой вид государственных ценных бумаг, объем выпуска которых наиболее значителен, в том числе и в 2012 г., — **облигации федеральных займов**. Их выпуск осуществляется в соответствии с Генеральными условиями эмиссии и обращения облигаций федеральных займов, утвержденными постановлением Правительства РФ от 15.05.1995 № 458. Приказом Минфина России от 16.08.2001 № 65н утверждены Условия эмиссии и обращения облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом. Указанные облигации являются именными купонными среднесрочными (от одного года до пяти лет) и долгосрочными (от пяти до 30 лет) государственными ценными бумагами. При погашении владельцам выплачивается номинальная стоимость, а также купонный доход. Осуществление права владельца производится на основе записи по счету депо. Номинальная стоимость облигации составляет 1000 руб. Размещение осуществляется в форме аукциона или по закрытой подписке. При этом процентная ставка купонного дохода является постоянной для каждого отдельного выпуска облигаций. Выплата купонного дохода, погашение и выкуп указанных облигаций осуществляются Банком России за счет средств федерального бюджета.

Приказом Минфина России от 27.04.2002 № 37н определен порядок эмиссии и обращения *облигаций федерального займа с амортизацией долга*.

Приказом Минфина России от 22.12.2000 № 112н утверждены Условия эмиссии и обращения облигаций федерального займа *с переменным купонным доходом*. Они являются именными купонными среднесрочными (от одного года до пяти лет) и долгосрочными (от пяти до 30 лет) государственными ценными бумагами и предоставляют их владельцам право на получение номинальной стоимости облигации при ее погашении и на получение купонного дохода в виде процента к номинальной стои-

мости облигации. В отличие от облигаций *федерального займа с постоянным купонным доходом* купонный доход по облигациям *федерального займа с переменным купонным доходом* определяется на основе доходности по государственным краткосрочным бескупонным облигациям (ГКО) и облигациям федеральных займов (ОФЗ) или исходя из официальных показателей, характеризующих инфляцию. Генеральным агентом по обслуживанию облигаций является Банк России.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Дайте понятие кредита. Охарактеризуйте понятие публичного, государственного, муниципального кредита в экономическом и правовом аспектах.
2. Определите понятия публичного, государственного, муниципального долга.
3. Каковы характерные признаки государственного и муниципального кредита как финансово-правового института? В чем заключаются различия публичного и частного кредита?
4. Каковы формы (виды) государственного долга, установленные законодательством? Какие формы (виды) муниципального долга установлены на территории вашего муниципального образования?
5. Расскажите о порядке оформления государственных и муниципальных займов. Какие виды государственных займов существуют в России?
6. Что такое управление государственным (муниципальным) долгом? Чем реструктуризация долга отличается от конверсии, консолидации, унификации, рефинансирования, аннулирования долга? Оцените соответствие указанных мероприятий по управлению федеральным долгом нормам Конституции РФ (ст. 75).
7. Могут ли субъекты РФ осуществлять государственные внешние заимствования, в результате которых у них образуются долговые обязательства? Какие органы (от имени Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований) вправе выдавать гарантии по публичным долговым обязательствам?
8. Расскажите о порядке эмиссии государственных ценных бумаг РФ. Какими нормативными актами он регулируется? Какие заимствования включаются в программу государственных внешних заимствований РФ?

## Глава 9

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАСХОДОВ

---

В результате изучения данной главы студент должен:

### *знать*

- понятия расходных обязательств, публичных обязательств, публичных нормативных обязательств, понятие и принципы бюджетных расходов, порядок осуществления финансирования государственных и муниципальных расходов;
- понятие и содержание целевых программ;

### *уметь*

- перечислить и раскрыть признаки расходных обязательств, бюджетных ассигнований, классифицировать бюджетные расходы, назвать субъекты бюджетного планирования, раскрыть требования к реестрам расходных обязательств бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ;

### *владеть*

- навыками разграничения расходов Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, соотношения и практической значимости принципов программно-целевого и не программно-целевого финансирования государственных расходов.
- 

## 9.1. Понятие, система, принципы государственных и муниципальных расходов

Государственные и муниципальные расходы являются составной частью финансовой деятельности государства и муниципальных образований и институтом особенной части финансового права, в связи с чем имеют отличительные особенности, свойственные процессу использования денежных фондов. Данная часть финансовой деятельности связана и находится во взаимодействии с другими ее направлениями: образованием денежных фондов, их распределением, осуществлением финансового контроля.

Отсутствие легального определения государственных и муниципальных расходов обусловлено законодательным закреплением их осуществления из конкретных фондов в целях удовлетворения потребностей общества в области развития экономики и социальной сферы, осуществления государственного управления и укрепления обороноспособности страны.

Такие категории, как публичные потребности, государственные и муниципальные расходы не являются тождественными в полном объеме. В каждом ведомстве свои потребности: разные предметы управления требуют для

себя средств. Но не всякая вообще потребность вызывает государственный расход, так как некоторые потребности удовлетворяются местными средствами: земскими, городскими, сельскими. Кроме того, есть потребности, которые удовлетворяются личными повинностями, так что не составляют денежных расходов для казны государства<sup>1</sup>. Большая часть затрат, необходимых для удовлетворения публичных потребностей, осуществляется через бюджеты, и лишь небольшая часть — за счет децентрализованных публичных финансов или частных средств<sup>2</sup>.

**Государственные (и муниципальные) расходы** можно понимать в разных аспектах, как конкретные суммы затрат государства и муниципальных образований, произведенных ими в целях выполнения этих функций и задач. Эти расходы имеют публичный характер. Вместе с тем данная категория имеет организационный и юридический аспекты, выступая в качестве составной части финансовой деятельности государства и муниципальных образований, а именно деятельности по использованию находящихся в их собственности и распоряжении денежных средств.

Систему государственных и муниципальных расходов составляют:

1) расходы централизованных фондов (расходы бюджета РФ, расходы бюджетов субъектов РФ и расходы бюджетов муниципальных образований), включающие:

— расходы на финансирование государственных полномочий и решение вопросов местного значения;

— расходы на финансирование деятельности казенных учреждений на основе бюджетной сметы;

2) расходы децентрализованных фондов (автономных, бюджетных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий).

Однако правовая природа средств, аккумулирующихся в названных фондах, за счет которых осуществляется решение задач и функций государства и муниципальных образований, не однородна. Положив в основу классификации принадлежность средств конкретному бюджету, можно выделить расходы: осуществляемые за счет бюджетных средств и доходов от деятельности автономных, бюджетных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий. При этом имущество последних (в том числе и доходы) являются собственностью Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, управление которым осуществляется на праве хозяйственного ведения (или) оперативного управления<sup>3</sup>. Включение децентрализованных фондов в систему государственных и муниципальных расходов обусловлено осуществлением учреждениями и предприятиями полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления в сфере науки, образования, здравоохранения.

<sup>1</sup> См., *Лебедев В. А.* Финансовое право : учебник // Золотые страницы финансового права России : в 4 т. М. : Статут, 2000. Т. 2. С. 133.

<sup>2</sup> См.: *Комягин Д. Л.* Бюджетное право России : учеб. пособие / под ред. А. Н. Козырина М. : Ин-т публично-правовых исследований. 2011. С. 86.

<sup>3</sup> См.: Федеральные законы от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

ранения, культуры, СМИ, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, иных сферах, установленных федеральным законодательством (автономные, бюджетные учреждения), как за счет субсидий, выделяемых из бюджетов бюджетной системы РФ, так и за счет небюджетных средств, поступающих в децентрализованные фонды. Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано<sup>1</sup>. Подобное правило применимо и к бюджетным учреждениям.

Согласно ст. 17 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» *государственное или муниципальное унитарное предприятие* ежегодно перечисляет в соответствующий бюджет часть прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в порядке, размерах и сроки, которые определяются Правительством РФ, уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления.

Значительный объем расходов в государственных и муниципальных бюджетах занимают расходы, направляемые на функционирование казенных учреждений. Несмотря на то что по правовой природе данные расходы являются централизованными, выделение их в отдельный структурный элемент системы государственных и муниципальных расходов обусловлено закреплением особого механизма их реализации, правовая специфика которого отражена в самом понятии казенного учреждения. Дефиниция данного учреждения содержит основные характеризующие особенности его правового статуса, который проявляется в большей степени при выделении бюджетных средств.

Легальное определение названного вида учреждения содержится в ст. 6 БК РФ. **Казенное учреждение** — государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Бюджетная смета представляет собой документ, который содержит *лимиты бюджетных средств в соответствии с закрепленными бюджетной классификацией направлениями расходов казенного учреждения*.

**Лимит бюджетных обязательств** — 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).

Составляется, утверждается и ведется смета в порядке, утвержденном главным распорядителем бюджетных средств, в ведении которого находится казенное учреждение (ст. 20 БК РФ). БК РФ к главным распоря-

<sup>1</sup> См.: ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях».

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

Составление сметы заключается в установлении объема и распределении направлений расходования средств бюджета на основании доведенных до учреждения в установленном порядке лимитов бюджетных обязательств по расходам бюджета на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств по обеспечению выполнения функций учреждения на финансовый год<sup>1</sup>. Основой составления сметы являются разработанные и установленные главным распорядителем средств бюджета расчетные показатели, характеризующие деятельность учреждения в соответствии с нормативными правовыми актами, например: приказ Минтруда России от 26.12.2012 № 630 «Об утверждении Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет федеральных казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации»; распоряжение Центральной избирательной комиссии РФ от 16.02.2012 № 37-р «Об утверждении Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет федеральных казенных учреждений, находящихся в ведении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

К представленной на утверждение смете прилагаются обоснования (расчеты) *плановых сметных показателей*, использованных при формировании сметы, являющиеся неотъемлемой частью сметы.

Главный распорядитель средств бюджета вправе формировать свод смет учреждений, содержащий обобщенные показатели смет учреждений, находящихся в его ведении.

Следует различать бюджетную смету и смету доходов и расходов территории, не являющейся муниципальным образованием. **Смета доходов и расходов** — это утвержденный органом местного самоуправления поселения план доходов и расходов распорядителя (главного распорядителя) средств местного бюджета, уполномоченного местной администрацией поселения осуществлять на данной территории, входящей в состав территории поселения, отдельные функции местной администрации. Так, например, п. 6 ст. 8 Закона Белгородской области от 16.11.2007 № 162 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Белгородской области»<sup>2</sup> устанавливает, что в качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными

<sup>1</sup> См.: приказ Минфина России от 20.11.2007 № 112н «Об Общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений».

<sup>2</sup> Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. 2007. № 116 ; Белгородские известия. 2013. № 85.

образованиями. Например, решением Райчихинского городского Совета народных депутатов от 18.12.2012 № 310/44 «О бюджете города Райчихинска на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» предусмотрена смета доходов и расходов сельского населенного пункта — поселок Широкий, не являющегося муниципальным образованием, входящего в состав Райчихинского городского округа, на 2013 год. Смета доходов и расходов является составляющей местного бюджета, но не включает бюджетные средства.

Таким образом, сметно-бюджетное финансирование реализуется за счет средств централизованных фондов, на основе отдельного документа (бюджетной сметы), показатели которого формируются в разрезе кодов классификации расходов бюджетов бюджетной системы РФ.

**Классификация расходов бюджетов** представляет собой группировку расходов бюджетов бюджетной системы РФ и отражает направление бюджетных средств на выполнение федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления (муниципальными органами) основных функций, решение социально-экономических задач.

*Финансирование государственных и муниципальных расходов* осуществляется:

1) непосредственно из бюджета РФ, бюджетов субъектов РФ, бюджетов муниципальных образований;

2) путем предоставления бюджетным и автономным учреждениям субсидий из бюджетов публично-территориальных образований;

3) путем предоставления казенным учреждениям бюджетных средств (сметно-бюджетное финансирование);

4) за счет доходов бюджетных и автономных учреждений, не являющихся средствами бюджетов бюджетной системы РФ.

*Основными формами* финансирования государственных и муниципальных расходов являются: самофинансирование, осуществляемое в целях покрытия расходов бюджетных, автономных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий; бюджетное финансирование в целях покрытия общегосударственных и местных расходов.

Итак, бюджетные расходы и государственные (муниципальные) расходы соотносятся как часть и целое. Следовательно, **государственные и муниципальные расходы** представляют собой финансовую деятельность публично-территориальных образований, казенных, бюджетных, автономных учреждений, унитарных предприятий, направленную на использование централизованных и децентрализованных средств, в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти, органов местного самоуправления, уставами учреждений и предприятий.

Структурные элементы системы государственных (и муниципальных) расходов находятся в тесной взаимосвязи.

Под **бюджетными расходами** понимаются выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета. Подобное определение отражает



лишь материальную составляющую бюджетных расходов, не учитывая другие характеризующие особенности, а именно территориальный признак и направления расходования средств.

В зависимости от принадлежности бюджета конкретному публично-территориальному образованию *расходы классифицируются*:

а) на государственные (Российской Федерации, субъектов РФ) расходы;

б) расходы муниципальных образований (городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений).

Территориальный признак основан на построении бюджетной системы РФ, в связи с чем бюджетные расходы привязаны к конкретному бюджету с учетом **принципов**:

- соответствия состава расходов полномочиям Российской Федерации, субъектов РФ и вопросам местного значения;
- учета подчиненности учреждений и предприятий при формировании расходов каждого бюджета;
- учета социально значимых направлений деятельности определенных учреждений и предприятий при осуществлении финансирования из вышестоящих бюджетов;
- самостоятельности органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в осуществлении расходов соответствующих бюджетов.

Категория «бюджетные расходы» проявляется через конкретные виды расходов, каждый из которых может быть охарактеризован с качественной и количественной стороны. Качественная характеристика позволяет установить природу и общественное назначение каждого вида бюджетных расходов, количественная — их величину<sup>1</sup>.

Важнейшим показателем, отражающим как финансовое обеспечение, так и роль государства в экономике, взаимодействие государства и бизнеса, является *результативность* государственных и муниципальных расходов. В связи с этим осуществление расходов основано на принципе результативности, т.е. достижении определенного, конкретного результата.

Помимо названных, систему **принципов бюджетных расходов** составляют принципы:

- полноты и своевременности при финансировании получателей бюджетных средств;
- эффективности использования бюджетных средств;
- реальности показателей бюджетной росписи;
- недопустимости превышения лимитов бюджетных обязательств;
- приоритетности государственных и муниципальных финансов.

Ключевыми принципами расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ являются:

- 1) принцип программно-целевого финансирования;
- 2) принцип непрограммно-целевого финансирования.

---

<sup>1</sup> См.: Бюджетное право : учебник / под ред. Н. А. Саттаровой. М. : Деловой двор, 2009. С. 74.

Осуществление расходов носит целевую направленность, заключающуюся в финансировании *целевых программ* по стратегически важным направлениям, и в финансировании *общих расходов по целевым направлениям* (целевым статьям) в соответствии с бюджетной классификацией и иным порядком, установленным федеральным законодательством. Перечень и коды целевых статей расходов бюджетов устанавливаются финансовым органом, осуществляющим составление и исполнение бюджета.

**Классификация расходов бюджетов** — это группировка расходов бюджетов бюджетной системы РФ, отражающая направление бюджетных средств на выполнение федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и органами управления государственных внебюджетных фондов основных функций, решение социально-экономических задач<sup>1</sup>.

**Целевая программа** — документ, содержащийся в расходной части бюджета, разрабатываемый, утверждаемый и реализуемый в порядке, установленном исполнительным органом государственной власти РФ, субъекта Федерации, местного самоуправления на фиксированный срок, в соответствии с прогнозом социально-экономического развития, содержащий комплекс стратегических мероприятий, направленных на финансирование конкретных целей и задач, требующих комплексного подхода.

Основным содержанием целевой программы являются:

- 1) анализ проблем, требующих решения;
- 2) описание целей и целевых показателей;
- 3) задачи государственной политики по решению выявленных проблем, достижению целевых показателей;
- 4) система мероприятий по реализации задач и достижению социально значимых и количественно определенных результатов;
- 5) сроки принятия;
- 6) механизмы реализации, включая организационное обеспечение, систему мониторинга и контроля реализации, порядок корректировки в случае необходимости;
- 7) ресурсное обеспечение реализации.

В целях повышения эффективности региональных и муниципальных бюджетных расходов разработаны методические рекомендации, которые предусматривают разработку программ для достижения указанных целей, включающие: описание текущей ситуации (проблем) в области повышения эффективности бюджетных расходов; цели и задачи программы; перечень мероприятий (действий) по основным направлениям реализации программы; ожидаемые результаты реализации программы<sup>2</sup>.

Программно-целевое финансирование направлено на эффективное использование расходов. В связи с чем «систематический анализ эффектив-

---

<sup>1</sup> См.: приказ Минфина России от 21.12.2012 № 171н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

<sup>2</sup> См.: приказ Минфина России № 194н, Минэкономразвития России № 701 от 29.12.2010 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов».

ности расходов должен дополнять систему ответственности за достижение поставленных целей взамен действующего подхода контроля суммы расходов на то или иное направление. Соответствующий анализ на основании динамики расходов и значений целевых показателей необходимо проводить по государственным программам с публичным рассмотрением отчетов»<sup>1</sup>.

Законодательно определена категориальная составляющая бюджетных расходов, включающая в себя помимо расходов бюджетов такие категории, как: расходные обязательства, бюджетные ассигнования, бюджетные обязательства, публичные обязательства, публичные нормативные обязательства, денежные обязательства. Учитывая среднесрочное бюджетное планирование, расходные обязательства являются обобщающей, длящейся категорией, включающей финансовый год и (или) плановый период, в течение которых возникают и не прекращаются обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения на основании закона, иных нормативных правовых актов, договоров или соглашений предоставлять физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета. При этом бюджетная деятельность по исполнению обязанности в сфере расходов в финансовом году осуществляется по закрепленным БК РФ направлениям (бюджетным ассигнованиям), в результате чего возникают бюджетные обязательства.

**Бюджетные обязательства** — расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году, т.е. направлены на исполнение обязанности главных распорядителей, распорядителей предоставить бюджетные средства соответствующего бюджета получателям на основании бюджетной росписи в целях исполнения полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления.

*Необходимыми условиями исполнения расходных обязательств* являются публичные обязательства, публичные нормативные обязательства и денежные обязательства. Указанные категории связаны между собой, так как являются структурными элементами осуществления обязательств публичных образований, направленных на реализацию механизма финансирования расходов.

**Публичное обязательство** понимается как расходное обязательство Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований перед физическим или юридическим лицом, публично-правовым образованием, установленное законом, иным нормативным правовым актом, подлежащее исполнению в установленном размере или в соответствии с закрепленным порядком его определения (расчета, индексации).

**Публичные нормативные обязательства** — расходные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие определенный порядок их индексации.

---

<sup>1</sup> Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 28.06.2012 «О бюджетной политике в 2013–2015 годах».

Исключения составляют выплаты физическому лицу, предусмотренные статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, 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. Социальное обеспечение населения может осуществляться посредством принятия публичных нормативных обязательств, при этом виды социального обеспечения предусматриваются отдельно: в виде пенсий, пособий, компенсаций и других социальных выплат, а также мер социальной поддержки населения.

Каждому публичному нормативному обязательству обособленной функции (сфере, направлению) деятельности органов государственной власти (органов местного самоуправления) присваиваются уникальные коды целевых статей расходов соответствующего бюджета.

**Денежные обязательства** — 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.

## 9.2. Правовое регулирование бюджетных ассигнований

Расходы бюджетов осуществляются посредством закрепленных форм (бюджетных ассигнований). Под **бюджетными ассигнованиями** понимаются предельные объемы денежных средств, предусмотренные в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств (ст. 6 БК РФ).

При этом бюджетные ассигнования предусматриваются в нормативном правовом акте органов государственной власти и местного самоуправления с установлением объема выделяемых средств в расчете на финансовый год, с указанием конкретного получателя и целевой направленности.

Видами бюджетных ассигнований являются:

- оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ, включая ассигнования на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд;
- социальное обеспечение населения;
- предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями;
- предоставление субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг;
- предоставление межбюджетных трансфертов;

- предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;
- обслуживание государственного (муниципального) долга;
- исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

Классифицируя бюджетные ассигнования *в зависимости от объекта направления средств*, можно выделить следующие.

**1. Финансирование государственных (муниципальных) услуг.** К бюджетным ассигнованиям на указанные цели относятся ассигнования:

- на обеспечение выполнения функций казенных учреждений, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) физическим и (или) юридическим лицам;
- предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям, включая субсидии на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания;
- предоставление субсидий некоммерческим организациям (не являющимся государственными, муниципальными учреждениями), в том числе в соответствии с договорами (соглашениями) на оказание указанными организациями государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) физическим и (или) юридическим лицам;
- осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности;
- закупку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд (за исключением бюджетных ассигнований для обеспечения выполнения функций казенного учреждения и бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности казенных учреждений), в том числе в целях:
  - оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам;
  - разработки, закупки и ремонта вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа;
  - закупки товаров в государственный материальный резерв.

Включенные в данную группу ассигнования осуществляются на основании *государственного задания*. Государственное задание формируется в соответствии с основными видами деятельности, предусмотренными учредительными документами. В государственном задании содержатся показатели, характеризующие качество, объем и порядок оказания государственной услуги, порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения, требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.

Формирование федерального государственного задания осуществляется при составлении федерального бюджета на очередной финансовый год

и плановый период, утверждается не позднее одного месяца со дня официального опубликования федерального закона о федеральном бюджете в отношении:

- а) федеральных казенных учреждений — главными распорядителями средств федерального бюджета, в ведении которых они находятся;
- б) федеральных бюджетных учреждений — федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции и полномочия учредителя<sup>1</sup>.

Для автономного государственного и муниципального учреждения государственное задание является обязательным. Государственное задание федерального автономного учреждения устанавливается с учетом потребности в соответствующих услугах, оцениваемых на основании прогнозируемой динамики количества потребителей услуг, сданного в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества, показателей выполнения государственного задания в отчетном финансовом году, объемов бюджетных ассигнований<sup>2</sup>. Государственное задание на оказание услуг физическим и юридическим лицам содержит:

- определение категории физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- порядок оказания услуг;
- предельные цены (тарифы) на оплату услуг физическими или юридическими лицами, если предусмотрено их оказание на платной основе.

**2. Обеспечение выполнения функций казенных учреждений.** Оно включает:

оплату труда работников казенных учреждений, денежное содержание (денежное вознаграждение, денежное довольствие, заработную плату) работников органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, командировочные и иные выплаты в соответствии с трудовыми договорами (контрактами);

оплату поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных (муниципальных) нужд;

уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ;

возмещение вреда, причиненного казенным учреждением при осуществлении его деятельности.

**3. Бюджетные инвестиции в объекты государственной и муниципальной собственности.** Бюджетные ассигнования на осуществление бюджет-

---

<sup>1</sup> См.: постановление Правительства РФ от 02.09.2010 № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

<sup>2</sup> См.: постановление Правительства РФ от 18.03.2008 № 182 «Об условиях и порядке формирования государственного задания в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения государственного задания».

ных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности РФ, государственной собственности субъектов РФ и муниципальной собственности в форме капитальных вложений в основные средства государственных (муниципальных) учреждений и государственных (муниципальных) унитарных предприятий предусматриваются в соответствии с государственными программами РФ, государственными программами субъекта Федерации, муниципальными программами, а также нормативными правовыми актами Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации либо в установленном указанными органами порядке решениями главных распорядителей бюджетных средств соответствующих бюджетов.

**Капитальные вложения** — инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты<sup>1</sup>.

Бюджетные инвестиции в объекты государственной и муниципальной собственности реализуются:

путем принятия долгосрочных целевых программ, сроки реализации которых определяются соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования в устанавливаемом ими порядке;

в соответствии с нормативными правовыми актами, содержащими правила в сфере бюджетных инвестиций. Например, постановление Правительства РФ от 30.04.2008 № 324 «Об утверждении Правил принятия решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, не включенные в долгосрочные (федеральные) целевые программы».

В зависимости от субъектов предоставления бюджетные ассигнования имеют следующие направления.

**1. Субсидии юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг.** Такие субсидии предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Порядок предоставления субсидий из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ предусматривается федеральным законом о федеральном бюджете, федеральными законами о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства РФ. Что касается порядка предоставления субсидий из бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, то он предусматривается законом субъекта РФ о бюджете субъекта Фе-

---

<sup>1</sup> Статья 1 Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

дерации, законами субъектов РФ о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Субсидии из местного бюджета предусматриваются решением представительного органа муниципального образования о местном бюджете и принимаемыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами местной администрации. Названные нормативные правовые акты определяют:

- 1) категории и (или) критерии отбора лиц, которым предоставляются субсидии;
- 2) цели, условия и порядок предоставления субсидий;
- 3) порядок возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении.

**2. Субсидии некоммерческим организациям, не являющимся казенными учреждениями.** В бюджетах бюджетной системы РФ предусматриваются субсидии бюджетным и автономным учреждениям на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ).

Порядок определения объема и условия предоставления указанных субсидий из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов устанавливается соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией.

В федеральном законе о федеральном бюджете могут предусматриваться субсидии государственным корпорациям и государственным компаниям, в том числе в виде имущественного взноса, а закон субъекта РФ о бюджете субъекта Федерации и решение представительного органа муниципального образования о местном бюджете могут предусматривать субсидии некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями.

**3. Бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями.** Предоставление бюджетных инвестиций влечет возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов указанных юридических лиц, которое оформляется участием Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах в соответствии с гражданским законодательством РФ. Планируемые бюджетные инвестиции утверждаются законом (решением) о бюджете путем включения в закон (решение) о бюджете текстовой статьи с указанием юридического лица, объема и цели выделенных бюджетных ассигнований. Основанием предоставления является заключение договора между Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или уполномоченными ими федеральными органами исполнительной власти,



исполнительными органами государственной власти субъекта РФ, а также местной администрацией муниципального образования и юридическим лицом. Участие Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования в собственности субъекта инвестиций оформляется в течение трех месяцев после дня вступления в силу закона (решения) о бюджете. Отсутствие оформленных в установленном порядке договоров служит основанием для непредоставления бюджетных инвестиций.

**Порядок осуществления расходов, не предусмотренных бюджетом,** установлен ст. 83 БК РФ. Закон либо иной нормативный правовой акт, предусматривающий увеличение расходных обязательств по существующим видам расходных обязательств или введение новых видов расходных обязательств, которые до его принятия не исполнялись ни одним публично-правовым образованием, должен содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств. Так же при необходимости должен быть закреплен порядок передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств в соответствующих бюджетах бюджетной системы РФ.

Выделение бюджетных ассигнований на принятие новых видов расходных обязательств или увеличение бюджетных ассигнований на исполнение существующих видов расходных обязательств может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии включения соответствующих бюджетных ассигнований в закон (решение) о бюджете либо в текущем финансовом году после внесения соответствующих изменений в закон (решение) о бюджете:

при наличии источников дополнительных поступлений в бюджет;

при сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета. Распределение бюджетных ассигнований осуществляется на основании ведомственной структуры расходов бюджета по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам, целевым статьям, группам (группам и подгруппам) видов расходов бюджетов либо по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам и (или) целевым статьям (государственным (муниципальным) программам и непрограммным направлениям деятельности), группам (группам и подгруппам) видов расходов классификации расходов бюджетов.

### **9.3. Расходы и расходные обязательства бюджета Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации**

Бюджетная классификация закрепляет единые для бюджетов бюджетной системы РФ виды расходов:

1) расходы на выплаты персоналу казенных учреждений, персоналу государственных (муниципальных) органов, персоналу в сфере национальной безопасности, правоохранительной деятельности и обороны, персоналу государственных внебюджетных фондов;

2) расходы на закупку товаров, осуществление работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд, к которым относятся:

закупка и ремонт вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества;

закупка товаров, работ и услуг для обеспечения специальным топливом и горюче-смазочными материалами, продовольственного и вещевого обеспечения органов в сфере национальной безопасности, правоохранительной деятельности и обороны;

закупка товаров, работ и услуг в целях формирования государственного материального резерва и иные;

3) социальное обеспечение и иные выплаты населению, такие как публичные нормативные социальные выплаты гражданам, стипендии, премии и гранты, иные выплаты населению;

4) капитальные вложения в объекты недвижимого имущества государственной (муниципальной) собственности: бюджетные инвестиции; субсидии на осуществление капитальных вложений бюджетным и автономным учреждениям, государственным (муниципальным) унитарным предприятиям; бюджетные инвестиции иным юридическим лицам;

5) межбюджетные трансферты (дотации, субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты);

6) межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов (ФОМС, ПФР, территориальным фондам ОМС);

7) субсидии бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям;

8) расходы на обслуживание государственного долга РФ, государственного долга субъекта РФ, муниципального долга;

9) к иным бюджетным ассигнованиям относятся:

субсидии юридическим лицам (кроме некоммерческих организаций), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг;

субсидии государственным корпорациям (компаниям);

исполнение судебных актов;

уплата налогов, сборов и иных платежей;

предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права и др.

Минфин России устанавливает единый перечень элементов видов классификации расходов бюджетов бюджетной системы РФ.

Формирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными 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 (ст. 65 БК РФ).

Расходным обязательствам свойственны следующие признаки:

1) реализуются они исполнительными органами государства, местного самоуправления в целях предоставления средств физическому или юриди-

ческому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права;

2) направлены на осуществление государственных полномочий и решение вопросов местного значения;

3) реализация расходных обязательств за счет средств, предоставленных из бюджетов бюджетной системы РФ, проводится на основе реестра в целях осуществления контроля в форме мониторинга за расходованием названных средств;

4) реализация расходных обязательств связана с обязанностью органов государственной власти и органов местного самоуправления осуществлять конкретный вид расхода;

5) осуществляются расходные обязательства на основе закона, иного нормативного правового акта, договора или соглашения, закрепляющих полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления на финансирование расходов.

Осуществление расходного обязательства не ограничено финансовым годом, а является обязательным условием реализации бюджетных правоотношений в сфере осуществления расходов.

Итак, **расходные обязательства** — это обязанность публично-правового образования, казенного учреждения на основе нормативных правовых актов, договоров, соглашений производить расходование средств из бюджетов бюджетной системы РФ, предоставлять бюджетные средства в целях осуществления государственных полномочий, решения вопросов местного значения, иных расходов с использованием реестра с целью контроля за предоставлением средств физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права.

**Расходные обязательства Российской Федерации** возникают в результате:

- принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ при осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий по предметам ведения Российской Федерации и (или) полномочий по предметам совместного ведения;

- заключения договоров (соглашений);

- принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, предусматривающих предоставление из федерального бюджета субвенций бюджету субъекта РФ, бюджету муниципального района в связи с наделением органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации, а также дотаций и субсидий;

- заключения от имени Российской Федерации договоров (соглашений) с федеральными казенными учреждениями.

В соответствии с приказом Минфина России от 21.12.2012 № 171н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» утверждены целевые статьи и целевые программы, в рамках которых обеспе-

чивается привязка бюджетных ассигнований к конкретным направлениям деятельности федеральных органов исполнительной власти, являющихся субъектами бюджетного планирования, и участников бюджетного процесса.

В качестве примера можно назвать расходы:

- на руководство и управление в сфере установленных функций: отражаются расходы федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов на содержание и обеспечение деятельности федеральных государственных органов, аппаратов управления государственных внебюджетных фондов и их территориальных органов (Президент РФ, Администрация Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах и их аппараты, обеспечение визитов делегаций высших органов власти за рубежом, выплаты независимым экспертам, обеспечение деятельности аппаратов судов и т.д.);
- проведение выборов и референдумов (проведение выборов в Федеральное Собрание РФ, государственная автоматизированная информационная система «Выборы», повышение правовой культуры избирателей и обучение организаторов выборов, центры информатизации и обучения избирательным технологиям);
- международное сотрудничество (обеспечение мероприятий, предусмотренных соглашениями с международными финансовыми организациями, реализация соглашений с международными финансовыми организациями, взносы в международные организации);
- развитие русского языка в стране, поддержку программ его изучения за рубежом, популяризацию русского языка и литературы в мире (Фонд «Русский мир»);
- предоставление субсидий Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»;
- проведение геодезических, картографических, топографических и гидрографических работ;
- реализацию федеральных целевых программ «Культура России (2012–2018 годы)», «Государственная граница Российской Федерации (2012–2020 годы)», «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы», «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на 2011–2020 годы», «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах», «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру “112” в Российской Федерации на 2013–2017 годы», «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы» и др.

В расходной части бюджета РФ предусматриваются следующие фонды:

- резервный фонд Правительства РФ, средства которого 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 РФ, объем которого не должен превышать 1% утвержденных расходов федерального бюджета; средства фонда

используются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, за исключением расходов на проведение выборов, референдумов, освещение деятельности Президента РФ;

- дорожный фонд РФ.

Итак, расходы на предстоящий финансовый год и плановый период утверждаются нормативными правовыми актами РФ, в результате чего возникают расходные обязательства, которые отражаются в реестре расходных обязательств.

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

Ведение реестра расходных обязательств Российской Федерации осуществляется Минфином России в соответствии с постановлением Правительства РФ от 16.07.2005 № 440 «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации».

В соответствии с п. 2 Положения о ведении реестра расходных обязательств Российской Федерации, утвержденного указанным выше постановлением, реестр расходных обязательств Российской Федерации — свод реестров расходных обязательств субъектов бюджетного планирования и государственных внебюджетных фондов РФ, а также прилагаемые к нему сводные данные, характеризующие объем и структуру расходных обязательств Российской Федерации.

*Субъектами бюджетного планирования* являются: федеральные министерства, а также федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент России или Правительство РФ, палаты Федерального Собрания РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Судебный департамент при Верховном Суде РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, Генеральная прокуратура РФ, Счетная палата РФ, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации<sup>1</sup>.

**Реестр расходных обязательств субъекта бюджетного планирования** — свод (перечень) нормативных правовых актов и заключенных федеральными органами государственной власти от имени Российской Федерации договоров и соглашений, предусматривающих возникновение расходных обязательств Российской Федерации, которые в соответствии с законодательством РФ исполняются за счет бюджетных средств. В реестре указывается объем средств федерального бюджета, необходимых для исполнения соответствующих расходных обязательств, составляющих

---

<sup>1</sup> См.: постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 1010 «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период».

расходы федеральных органов исполнительной власти, расходы подведомственных им федеральных служб и федеральных агентств, а также расходы отдельных наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры, здравоохранения, средств массовой информации, являющихся в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год главными распорядителями средств федерального бюджета.

Минфин России ежегодно составляет:

- предварительный реестр расходных обязательств Российской Федерации (не позднее 15 марта текущего года);
- плановый реестр расходных обязательств Российской Федерации (не позднее 12 августа текущего года);
- уточненный реестр расходных обязательств Российской Федерации (не позднее 15 дней после принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год).

Расходные обязательства Российской Федерации, не включенные в реестр расходных обязательств Российской Федерации, не подлежат учету в составе бюджета действующих обязательств при формировании перспективного финансового плана Российской Федерации и разработке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год.

Плановый реестр расходных обязательств Российской Федерации и уточненный реестр расходных обязательств Российской Федерации размещаются (за исключением конфиденциальной информации и информации, отнесенной к государственной тайне) в сети Интернет в составе информационных ресурсов Минфина России. Реестр расходных обязательств Российской Федерации ведется с целью учета расходных обязательств Российской Федерации и определения объема средств федерального бюджета, необходимых для его исполнения. На основании данных реестра расходных обязательств Российской Федерации формируется *перспективный финансовый план*, данные реестра также *используются при разработке проекта федерального бюджета*. Разработка перспективного финансового плана регламентируется постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».

Подготовка материалов по разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год осуществляется федеральными министерствами совместно с федеральными службами и федеральными агентствами, находящимися в ведении федеральных министерств, а также федеральными службами и федеральными агентствами, руководство деятельностью которых осуществляют Президент России или Правительство РФ, в соответствии с бюджетным законодательством в порядке и сроки, устанавливаемые Правительством РФ.

Особенности организации материалов по разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете утверждены, например приказом Росфинмониторинга от 05.11.2008 № 264 «Об утверждении Регламента Федеральной службы по финансовому мониторингу» и др.

В целях осуществления мониторинга расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований Департаментом межбюджетных отношений Минфина России осуществляется сбор реестров расходных обязательств субъектов РФ, а также свод реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Федерации.

**Реестр расходных обязательств субъекта РФ** ведется в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации, по формам, установленным приказом Минфина России от 19.04.2012 № 49н «Об утверждении Порядка представления реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации и сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации».

Субъекты РФ ежегодно в электронном виде представляют в Департамент межбюджетных отношений Минфина России:

- реестр расходных обязательств субъекта РФ и свод реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ (плановые), — не позднее 1 июля текущего финансового года;
- реестр расходных обязательств субъекта РФ и свод реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ (уточненные), — не позднее 15 февраля очередного финансового года.

Департамент межбюджетных отношений в течение 30 календарных дней после получения реестров расходных обязательств осуществляет свод представленных реестров.

В случае несоответствия представленных реестров расходных обязательств установленным требованиям Департамент межбюджетных отношений вправе вернуть реестры расходных обязательств на доработку. Доработанный реестр расходных обязательств субъекта РФ и свод реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Федерации, должен быть представлен в пятидневный срок.

Свод реестров расходных обязательств субъектов РФ и свод реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Федерации, также размещаются в сети Интернет в составе информационных ресурсов Минфина России.

**Расходные обязательства субъекта РФ** возникают в результате:

- принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ, а также заключения субъектом РФ (от имени субъекта Федерации) договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам ведения субъектов РФ и по предметам совместного ведения;
- заключения договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам совместного ведения;
- заключения от имени субъекта РФ договоров (соглашений) казенными учреждениями субъекта РФ;
- принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ, предусматривающих предоставление из бюджета субъекта РФ межбюджетных трансфертов.

Органы государственной власти субъекта РФ не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти.

Специфика функционирования расходов субъектов РФ, закрепляемая Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 26.14), характеризуется следующими значимыми направлениями:

- установлены правовые механизмы предоставления из бюджета субъекта РФ федеральному бюджету субсидии для софинансирования расходных обязательств Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий, отнесенных к компетенции органов государственной власти РФ;
- в расходной части бюджета субъекта РФ местным бюджетам могут предусматриваться субсидии для долевого финансирования расходов на решение отдельных вопросов местного значения в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов;
- расходы бюджета субъекта РФ на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований (дотации) и финансовое обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляются в соответствии с БК РФ и Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- порядок осуществления расходов бюджета субъекта РФ на обеспечение полномочий, переданных органам государственной власти субъектов РФ за счет субвенций из федерального бюджета, устанавливается соответствующими федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента России и Правительства РФ. В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента и Правительства РФ, осуществление расходов бюджета субъекта РФ на обеспечение указанных полномочий может регулироваться нормативными правовыми актами субъекта РФ;
- органы государственной власти субъекта РФ самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда работников органов государственной власти субъекта РФ, работников государственных учреждений субъекта РФ;
- органы государственной власти субъекта РФ самостоятельно устанавливают региональные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов бюджета субъекта РФ на финансовое обеспечение полномочий органов государственной власти субъекта Федерации, по предметам ведения субъектов РФ и по предметам совместного ведения, финансируемые за счет средств региональных бюджетов.

К полномочиям органов государственной власти субъекта РФ *по предметам совместного ведения* относятся расходы регионального бюджета, например:

- 1) на организацию и материально-техническое обеспечение проведения выборов в органы государственной власти субъекта РФ, референдумов субъекта РФ;



- 2) формирование и содержание архивных фондов субъекта РФ;
- 3) формирование и использование резервных фондов субъекта РФ для финансирования непредвиденных расходов;
- 4) предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий;
- 5) организацию и осуществление региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности;
- 6) создание и обеспечение охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения; ведение Красной книги субъекта РФ;
- 7) осуществление регионального государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий;
- 8) осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения и обеспечения безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), предоставляемых на платной основе или без взимания платы;
- 9) осуществление регионального государственного надзора за сохранностью автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения;
- 10) организацию транспортного обслуживания населения воздушным, водным, автомобильным транспортом, включая легковое такси, в межмуниципальном и пригородном сообщении и железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, осуществление регионального государственного контроля в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси;
- 11) содержание, развитие и организацию эксплуатации аэропортов и (или) аэродромов гражданской авиации, находящихся в собственности субъекта РФ;
- 12) содержание, развитие и организацию эксплуатации речных портов, на территориях которых расположено имущество, находящееся в собственности субъекта РФ;
- 13) финансовое обеспечение получения гражданами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования в имеющих государственную аккредитацию негосударственных общеобразовательных учреждениях в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда педагогических работников, расходов на учебники и учебные, учебно-наглядные пособия, технические средства обучения, игры, игрушки, расходные материалы в соответствии с нормативами финансового обеспечения образовательной деятельности государственных образовательных учреждений субъектов РФ и муниципальных образовательных учреждений;
- 14) обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями;
- 15) сохранение, использование и популяризацию объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности

субъекта РФ, государственную охрану объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения;

16) подбор и передачу федеральному органу государственной власти, уполномоченному на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, зданий и (или) помещений, соответствующих требованиям, установленным Правительством РФ, в целях размещения специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, и др.

Расходная часть бюджетов субъектов РФ содержит:

- резервный фонд высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ; средства фонда направляются на те же цели, что и из резервного фонда Правительства РФ;
- резервный фонд субъекта РФ; создается фонд законом субъекта РФ и средства фонда направляются на финансирование расходных обязательств, в случае недостаточности доходов;
- дорожный фонд субъекта РФ.

Так, например, объем бюджетных ассигнований дорожного фонда г. Москвы на очередной финансовый год и плановый период утверждается в составе закона г. Москвы о бюджете города в размере финансового обеспечения государственной программы (подпрограммы) г. Москвы, направленной на обеспечение дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов, и не менее прогнозируемого объема доходов бюджета города:

1) от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимых на территории РФ, подлежащих зачислению в бюджет города;

2) транспортного налога;

3) поступлений в виде субсидий из федерального бюджета на финансовое обеспечение дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования федерального значения;

4) безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц на финансовое обеспечение дорожной деятельности, в том числе добровольных пожертвований, в отношении автомобильных дорог общего пользования<sup>1</sup>.

#### **9.4. Расходы и расходные обязательства бюджетов муниципальных образований**

**Расходные обязательства бюджетов муниципальных образований** — обусловленные муниципальными правовыми актами, договором или соглашением обязательства по решению вопросов местного значения, по исполнению

---

<sup>1</sup> Закон города Москвы от 10.09.2008 № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве».

органами местного самоуправления переданных отдельных государственных полномочий, а также обязанности предоставлять физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, другим муниципальным образованиям, субъектам международного права средства местного бюджета.

Расходные обязательства муниципального образования возникают в результате:

- принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, а также заключения муниципальным образованием (от имени муниципального образования) договоров (соглашений) по данным вопросам;
- принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;
- заключения от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными казенными учреждениями.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений в соответствии с бюджетным законодательством. Органы местного самоуправления не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ.

Основными принципами распределения расходов местных бюджетов являются: соответствие состава расходов вопросам местного значения; самостоятельность органов местного самоуправления в определении направлений и состава расходов своих бюджетов.

Перечни видов расходов, применяемых в местных бюджетах, формирует соответствующий финансовый орган в соответствии с расходными обязательствами, подлежащими исполнению за счет средств соответствующих бюджетов.

Перечень и коды целевых статей расходов бюджетов муниципальных образований, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, из бюджетов субъектов РФ, формируется в соответствии с требованиями БК РФ, указаниями о порядке применения бюджетной классификации РФ, утверждаемыми Минфином России.

На основании названных актов каждому виду межбюджетных субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, присваивается код целевой статьи.

При утверждении и исполнении местных бюджетов органами местного самоуправления обеспечивается преемственность кодов целевых статей по расходам бюджета, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение.

Реестр расходных обязательств муниципального образования ведут органы местного самоуправления в порядке, установленном местной адми-

нистрацией<sup>1</sup>. Реестр расходных обязательств муниципального образования ведется с целью учета расходных обязательств и определения объема средств местного бюджета, необходимых для их исполнения.

Данные реестра расходных обязательств используются при составлении проекта решения о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год, а также при определении в плановом периоде объема бюджета действующих и принимаемых обязательств.

Реестр расходных обязательств муниципального образования представляет собой единую информационную базу данных, содержащую в бумажной и электронной форме:

- сведения о главном распорядителе средств бюджета;
- наименование расходного обязательства;
- реквизиты нормативного правового акта, муниципального правового акта, договора, соглашения (тип, дата, номер, название);
  - дату вступления в силу нормативного правового акта, муниципального правового акта, договора, соглашения;
  - срок действия нормативного правового акта, муниципального правового акта, договора, соглашения;
- объем средств на исполнение расходного обязательства (тыс. руб.);
- показатели в отчетном году (план, факт), в текущем году, в очередном году и т.д.

В зависимости от вида муниципального образования установлены различные механизмы и сроки формирования реестра расходных обязательств.

Так, например, в Луховицком муниципальном районе Московской области главные распорядители средств бюджета составляют фрагмент реестра расходных обязательств, в котором отражены расходы, направляемые на финансирование конкретного органа местного самоуправления, органа местной администрации, а также наиболее значимого учреждения науки, образования, культуры, здравоохранения, и представляют его в Финансовое управление администрации муниципального района на бумажном и электронном носителях:

плановый фрагмент реестра расходных обязательств — не позднее 1 марта текущего года;

уточненные фрагменты реестра расходных обязательств — не позднее 1 октября текущего года.

Финансовое управление администрации муниципального района в месячный срок осуществляет сведение фрагментов реестра расходных обязательств и формирование (обновление) реестра расходных обязательств муниципального района<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См., например: постановление главы городского округа Климовск Московской области от 30.11.2009 № 971 «Об утверждении Порядка ведения реестра расходных обязательств муниципального образования “Городской округ Климовск” Московской области»; распоряжение главы городского поселения Ногинск Ногинского муниципального района Московской области от 22.04.2010 № 114р «Об утверждении Порядка ведения реестра расходных обязательств муниципального образования “Городское поселение Ногинск Московской области”».

<sup>2</sup> См.: постановление администрации Луховицкого муниципального района Московской области от 21.10.2009 № 92 «Об утверждении Порядка ведения реестра расходных обязательств» ➔

Реестр расходных обязательств поселения ежегодно составляет финансовый орган, исполняющий бюджет поселения:

плановый реестр расходных обязательств поселения — не позднее 15 мая текущего финансового года;

уточненный реестр расходных обязательств поселения — не позднее 10 декабря текущего финансового года.

В случае возникновения или изменения соответствующего расходного обязательства поселения в реестр расходных обязательств в месячный срок вносятся соответствующие изменения<sup>1</sup>.

Расходные обязательства муниципальных образований, не включенные в реестр расходных обязательств, не подлежат учету при составлении проектов бюджетов на очередной финансовый год.

Главные распорядители средств бюджетов несут ответственность за достоверность и своевременное представление реестров расходных обязательств по подведомственным учреждениям.

В местных бюджетах в соответствии с бюджетной классификацией РФ раздельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств муниципальных образований, возникающих в связи:

1) с осуществлением органами местного самоуправления полномочий *по вопросам местного значения*;

2) осуществлением расходных обязательств муниципальных образований, исполняемых за счет субвенций из других бюджетов бюджетной системы РФ на финансирование *отдельных государственных полномочий*.

Относительно цели деятельности, осуществляемой органами местного самоуправления, в бюджете можно выделить:

**1. Средства на исполнение расходных обязательств в связи с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.** Юридическое закрепление «вопросов местного значения» означает признание местных интересов как основы самостоятельности местных сообществ, а реализация данных интересов требует выполнения органами местного самоуправления определенного набора полномочий. Так, ст. 14–16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяют вопросы местного значения для каждого вида муниципального образования, что обусловлено необходимостью разграничения расходных обязательств. В свою очередь, разграничение расходных обязательств в ходе решения органами местного самоуправления вопросов местного значения не может осуществляться вне разграничения доходов между видами местных бюджетов.

В бюджетах поселений предусматриваются расходы на финансирование таких вопросов местного значения, как:

---

☞ Луховицкого муниципального района Московской области» // Луховицкие вести. 2009. № 92.

<sup>1</sup> См., например: постановление главы городского поселения Ступино Ступинского муниципального района Московской области от 02.12.2008 № 11-п «Об утверждении Порядка ведения реестра расходных обязательств городского поселения Ступино Ступинского муниципального района Московской области» // Вестник Совета депутатов и Администрации Ступинского муниципального района, Совета депутатов и администраций городских и сельских поселений. 2009. № 9.

- формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета;
- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения;
- обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;
- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;
- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения;
- обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;
- осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения и др.

В бюджетах муниципальных районов, например, закрепляются расходы:

- на владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района;
- дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района и обеспечение безопасности дорожного движения на них;
- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального района;
- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;
- организацию охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;

- организацию мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;
- создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района;
- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья и др.

В бюджете городского округа предусматриваются расходы на вопросы местного значения, связанные:

- с организацией в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством РФ;
- осуществлением дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них;
- обеспечением проживающих в городском округе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организацией строительства и содержания муниципального жилищного фонда, созданием условий для жилищного строительства, осуществлением муниципального жилищного контроля;
- организацией мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;
- созданием условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами учреждений культуры;
- формированием и содержанием муниципального архива;
- присвоением наименований улицам, площадям и иным территориям проживания граждан в городском округе, установлением нумерации домов;
- созданием, содержанием и организацией деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории городского округа;
- осуществлением мер по противодействию коррупции в границах городского округа и др.<sup>1</sup>

Помимо прочих доходов, исполнение расходных обязательств осуществляется за счет субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта РФ, которые используются на конкретные вопросы местного значения, относимые к полномочиям того или иного уровня местной власти. В соответствии со ст. 139 БК РФ под **субсидиями местным бюджетам** из бюджета субъекта РФ понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

В то же время в составе бюджета субъекта РФ могут предусматриваться субсидии местным бюджетам на выравнивание обеспеченности муниципальных образований по реализации ими их отдельных расходных обязательств.

<sup>1</sup> См.: ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таким образом, субсидии предоставляются на осуществление выравнивания определенных расходов и на осуществление государственного регулирования отдельных наиболее важных вопросов местного значения.

Однако роль субсидий бюджетам поселений в настоящее время невелика ввиду характера полномочий поселений. Практика показывает, что субсидии выделяются, как правило, по социальным особо значимым направлениям, которые относятся к расходным полномочиям муниципальных районов.

Например, распоряжение Министерства финансов Московской области от 07.12.2012 № 69 «Об утверждении Порядка определения перечня и кодов целевых статей расходов бюджетов муниципальных образований Московской области, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, из бюджета Московской области, в 2013 году» устанавливает предоставление субсидий:

на расходы за счет субсидий на частичную компенсацию транспортных расходов организаций и индивидуальных предпринимателей по доставке продовольственных и промышленных товаров для граждан в сельские населенные пункты в Московской области;

расходы за счет субсидий на софинансирование мероприятий по благоустройству территорий муниципальных образований Московской области победителей и призеров предварительного этапа Всероссийского конкурса на звание «Самое благоустроенное городское (сельское) поселение России» за 2012 год;

расходы за счет субсидий на реализацию подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» долгосрочной целевой программы Московской области «Жилище на 2013–2015 годы»;

расходы за счет субсидий на софинансирование мероприятий по проведению капитального ремонта муниципальных учреждений дополнительного образования, осуществляющих деятельность в сфере культуры, за счет средств, полученных из бюджета г. Москвы, в соответствии с долгосрочной целевой программой Московской области «Развитие сферы культуры на территории Московской области на 2013–2015 годы»;

расходы за счет субсидий на софинансирование мероприятий по проведению капитального ремонта муниципальных дошкольных образовательных учреждений за счет средств, полученных из бюджета города Москвы.

Цели и условия предоставления и расходования субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта РФ, критерии отбора муниципальных образований для предоставления указанных субсидий и их распределение между муниципальными образованиями устанавливаются законами субъекта РФ и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (п. 3 ст. 139 БК РФ).

Например, субсидии местным бюджетам из бюджета Московской области, предоставляемые в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области по вопросам местного значения, выделяются, в том числе:



на финансирование приоритетных социально значимых расходов местных бюджетов;

на приобретение прав на результаты капитальных вложений и недвижимого имущества;

на капитальный ремонт, техническое переоснащение и приобретение оборудования;

на осуществление бюджетных инвестиций, в том числе на выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации, строительство, реконструкцию;

в целях активизации процессов финансового оздоровления, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирования экономических реформ в муниципальных образованиях Московской области;

на развитие и поддержку социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований Московской области, имеющих статус наукограда Российской Федерации<sup>1</sup>.

Порядок предоставления субсидий местным бюджетам на конкретные цели устанавливается субъектом Федерации в соответствии с федеральным законодательством.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 62 закрепляет, что в целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта РФ может быть образован фонд муниципального развития.

Указанным выше законом закреплены вопросы местного значения межмуниципального характера (ст. 53, 55), однако ст. 2 данного закона определяет вопросы местного значения межпоселенческого характера как часть вопросов, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно.

При решении данных вопросов возникают отношения между муниципальными образованиями разного уровня (поселениями и муниципальными районами), поэтому *вопросы местного значения межмуниципального характера* — это часть вопросов местного значения муниципального района, решение которых осуществляется органами местного самоуправления муниципального района за счет средств, перечисляемых из бюджетов поселений, входящих в состав данного района. Следовательно, в бюджете (поселения, муниципального района) можно выделить **средства на решение вопросов местного значения межмуниципального характера**.

**2. Средства в виде субвенций на исполнение расходных обязательств органов местного самоуправления в связи с передачей отдельных государственных полномочий.** В соответствии с ч. 3 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отдельные государственные полномочия «по умолчанию» возлагаются на органы местного самоуправления муниципальных

---

<sup>1</sup> См.: Закон Московской области от 22.10.2010 № 123/2010-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Московской области».

районов и городских округов. В том случае, если отдельными государственными полномочиями наделяются органы местного самоуправления поселений, то порядок предоставления субвенций бюджетам поселений определяется органами местного самоуправления муниципальных районов, которые, в свою очередь, законом субъекта РФ наделяются полномочиями органов государственной власти субъекта РФ (п. 4 ст. 140 БК РФ).

Порядок предоставления субвенций на расходы, возникшие в результате передачи муниципальным образованиям государственных полномочий, закрепляется нормативными актами субъектов РФ в соответствии с федеральным законодательством.

Нормативным правовым актом Московской области установлена целевая направленность субвенции:

осуществление органами местного самоуправления муниципальных образований отдельных государственных полномочий Российской Федерации, передаваемых органам местного самоуправления федеральными законами;

осуществление органами местного самоуправления муниципальных образований отдельных государственных полномочий Московской области, передаваемых органам местного самоуправления законами Московской области, в том числе:

обеспечение в соответствии с законодательством РФ государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях в Московской области в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов), расходов на ежемесячную денежную компенсацию педагогическим работникам в целях содействия их обеспечению книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями;

реализация на территориях муниципальных образований программ социально-экономического развития, долгосрочных целевых программ Московской области;

выравнивание уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений по осуществлению их полномочий по решению вопросов местного значения, иные цели<sup>1</sup>.

Нормативными правовыми актами также установлены субвенции бюджетам муниципальных образований:

на выплату вознаграждения, причитающегося приемным родителям<sup>2</sup>;

<sup>1</sup> Статья 11 Закона Московской области от 22.10.2010 № 123/2010-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Московской области».

<sup>2</sup> См.: постановление правительства Ленинградской области от 15.04.2010 № 89 «Об утверждении Порядка расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенции из областного бюджета Ленинградской области бюджетам муниципальных образований».

компенсацию части родительской платы за содержание ребенка в муниципальных образовательных учреждениях<sup>1</sup>;

обеспечение жилыми помещениями граждан, уволенных с военной службы, и членов семей военнослужащих<sup>2</sup>.

В расходной части местного бюджета создаются *резервный фонд местной администрации*, который не может превышать 3% утвержденного решением о бюджете общего объема расходов, а также *муниципальный дорожный фонд*<sup>3</sup>.

Средства резервного фонда местной администрации 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.

Механизм формирования бюджетов бюджетной системы РФ основывается на различиях правового статуса публично-территориальных образований, из чего следует законодательное разграничение расходов.

## Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте характеристику института государственных и муниципальных расходов.
2. Как между собой соотносятся понятия «государственные расходы» и «бюджетные расходы»?
3. В каких формах осуществляется предоставление бюджетных средств?
4. Что такое целевая программа?
5. Назовите виды бюджетных ассигнований.
6. В каком порядке происходит размещение государственных и муниципальных контрактов?

---

<sup>1</sup> См., например: постановление администрации городского округа Дзержинский Московской области от 11.03.2012 № 112-ПГА «О порядке обращения за компенсацией части родительской платы за содержание ребенка в МБДОУ и МАДОУ», а также Порядок расходования субвенции бюджету муниципального образования «Городской округ Дзержинский» на выплату компенсации части родительской платы за содержание ребенка в муниципальных бюджетных дошкольных образовательных учреждениях и муниципальных автономных дошкольных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, утвержденный тем же постановлением; постановление главы Талдомского муниципального района Московской области от 23.04.2012 № 1436 «Об утверждении Порядка обращения за компенсацией части родительской платы за содержание ребенка в муниципальных образовательных учреждениях и Порядка расходования субвенций бюджетам муниципальных образований Московской области на указанные цели».

<sup>2</sup> См., например: Закон Белгородской области от 03.05.2011 № 35 «О наделении органов местного самоуправления полномочиями по обеспечению жилыми помещениями граждан, уволенных с военной службы, и членов семей военнослужащих», а также Методику распределения субвенций из областного бюджета бюджетам муниципальных районов и городских округов на осуществление полномочий по обеспечению жилыми помещениями граждан, уволенных с военной службы, и членов семей военнослужащих, утвержденную тем же законом.

<sup>3</sup> См., например: решение Тужинской районной Думы Кировской области от 01.06.2012 № 17/126 «О формировании и использовании бюджетных ассигнований дорожного фонда Тужинского муниципального района»; решение Совета депутатов муниципального образования Бузулукский район Оренбургской области от 19.06.2012 № 228 «О создании дорожного фонда муниципального образования Бузулукский район».

# Глава 10

## ИНВЕСТИЦИОННОЕ ПРАВО

---

В результате изучения данной главы студент должен:

**знать**

- понятия «инвестиции», «инвестиционное право», «инвестиционная деятельность»;

**уметь**

- определить место инвестиционного права в системе российского права, провести классификацию видов инвестиций и различать их особенности, раскрывать характерные черты инвестиционной деятельности, охарактеризовать виды субъектов инвестиционной деятельности;

**владеть**

- навыками систематизации и анализа нормативных правовых актов разной отраслевой принадлежности в сфере регулирования инвестиционной деятельности, применения содержащихся в них норм на практике с учетом рискованного характера инвестиционной деятельности.

---

### 10.1. Понятие инвестиций, их классификация

В условиях рыночной экономики инвестиции выполняют функцию стимулятора экономического роста. Общественная значимость инвестиционной деятельности состоит в том, что необходимым звеном рыночного механизма является возможность обеспечения свободного движения финансовых средств между субъектами рынка в направлении их более эффективного использования (т.е. возможность перетекания капиталов из сфер, где они имеют невысокую рентабельность, в сферы с более высокой рентабельностью)<sup>1</sup>.

Термин «инвестиции» происходит от латинского слова «*invest*» — «вкладывать, помещать капитал». В узком смысле понятие «инвестиции» рассматривается как сугубо экономическое вложение капитала (имущества, имущественных прав или объектов интеллектуальной собственности) в различные объекты предпринимательской деятельности с целью *извлечения прибыли*; в широком смысле понятие «инвестиции» означает вложение капитала (имущества, имущественных прав или объектов интеллектуальной собственности) в различные сферы, отрасли экономики с целью достижения экономического или положительного социального эффекта<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Фархутдинов И. З., Трапезников В. А. Инвестиционное право : учеб.-практ. пособие. М. : Волтерс Клувер, 2006. С. 53.

<sup>2</sup> См.: Правовое регулирование инвестиционной деятельности: проблемы и перспективы развития / С. В. Журавлева [и др.]. Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2009. С. 20

В литературе советского периода инвестиции рассматривались в основном под углом зрения капитальных вложений и в современном понимании термин «инвестиции» практически не использовался. Более широкое распространение в научном обороте рассматриваемый термин получил уже в последующий период, когда стал упоминаться в нормативных актах. При этом в большинстве своем инвестиции продолжали отождествляться с капитальными вложениями, которые рассматривались как вложения в основные фонды: здания, сооружения, оборудование, машины и др., причем преимущественной сферой употребления термина «капиталовложения» являлась сфера капитального строительства<sup>1</sup>.

На современном этапе «инвестиции» — более широкое понятие, чем капитальные вложения, оно включает кроме вложений в воспроизводство основных фондов вложения в оборотные активы, различные финансовые активы, в отдельные виды нематериальных активов. Другими словами, категория «инвестиции» охватывает и так называемые реальные инвестиции, близкие по содержанию к термину «капитальные вложения», и финансовые инвестиции, т.е. вложения в акции, облигации и другие ценные бумаги, а также вложения в нематериальные активы<sup>2</sup>, из чего следует, что капитальные вложения являются одной из форм инвестиций, но не их аналогом.

Первое легальное определение понятия «инвестиции» было дано в «Основах законодательства об инвестиционной деятельности в СССР», принятых Верховным Советом СССР 10 декабря 1990 г. Под инвестициями в них понимались все виды имущественных и интеллектуальных ценностей, вкладываемых в объекты предпринимательской и других видов деятельности, в результате которой образуется прибыль (доход) или достигается социальный эффект.

В 1991 г. был принят Закон РСФСР от 26.06.1991 № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» (далее — Закон РСФСР об инвестиционной деятельности), который определил правовые, экономические и социальные условия инвестиционной деятельности на территории РСФСР, а также дал определения понятий «инвестиции» и «инвестиционная деятельность».

В настоящее время Закон РСФСР об инвестиционной деятельности действует в части норм, не противоречащих Федеральному закону от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений». Указанный акт определяет **инвестиции** как «денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или)

---

<sup>1</sup> См., например: *Скарженовский Н. Г.* Правовое регулирование финансирования капитальных вложений в СССР / отв. ред. Е. М. Яковлева. Душанбе : Ирфон, 1967 ; *Иоффе О. С.* Обязательственное право. М. : Юриздат, 1975 ; Постановление Совета Министров СССР от 10.07.1967 № 643 «О порядке планирования централизованных капитальных вложений и утверждения титульных списков строек» (утратило силу).

<sup>2</sup> См.: *Косов Н. С.* Повышение действенности государственного регулирования инвестиционной сферы : монография. Тамбов : Изд-во Тамбов. гос. техн. ун-та, 2007. С. 6.

иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта».

Кроме упомянутых актов, понятие инвестиций затрагивается в Федеральном законе от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», где инвестиции определяются через категорию «*вложение*». Так, **иностраннне инвестиции** определяются как «вложение иностранного капитала в объект предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации в виде объектов гражданских прав, принадлежащих иностранному инвестору, если такие объекты гражданских прав не изъяты из оборота или не ограничены в обороте в Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, в том числе денег, ценных бумаг (в иностранной валюте и валюте Российской Федерации), иного имущества, имущественных прав, имеющих денежную оценку исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальную собственность), а также услуг и информации».

В правовой литературе отмечается<sup>1</sup>, что в категорию «инвестиции» законодатель вложил единство трех составляющих: 1) *имущества* («денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку»); 2) *деятельности* («вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности»); 3) *преследуемых целей* («в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта»), т.е. единство процесса, вклада и цели. Конвенция стран СНГ о защите прав инвестора<sup>2</sup> также подразумевает под инвестициями триединую систему процесса, вклада и цели.

Тем не менее необходимо отделять сами инвестиции от действий по их вложению в какие-либо объекты (инвестиционная деятельность), так как они играют различную роль в инвестиционном правоотношении. «Инвестиции» — категория имущественная, обладающая денежной оценкой, в широком смысле это ряд объектов, которые «вкладываются» в некие иные объекты, а «инвестиционная деятельность» — категория процессуальная, означающая активное действие, т.е. это вложение инвестиций. В совокупности такие категории, как «инвестиции» — «инвестиционная деятельность» — «инвестор» и образуют **инвестиционные правоотношения**.

Инвестиции имеют свою специфическую природу и отличаются от других форм вложения средств в первую очередь *рисковым характером*, поскольку инвестор рискует не только не получить прибыль, но потерять вложенные средства. Если сравнить инвестирование, например с депозитом (банковским вкладом), то можно отметить, что такая форма вложения финансов является одной из наименее рискованных и наименее выгодных.

<sup>1</sup> См.: *Смушкин А. Б.* Комментарий к Федеральному закону от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // Система «Гарант», 2007.

<sup>2</sup> Конвенция стран СНГ о защите прав инвестора (Москва, 28 марта 1997 г.) // Вестник ВАС РФ. 1997. № 8. (Россия не является участником Конвенции).

Фактически депозит является долгом банка перед вкладчиком, т.е. в отличие от инвестиций, подлежит обязательному *возврату*.

От кредита инвестиции также отличаются степенью риска для инвестора (кредитора), поскольку кредит и *проценты* заемщику необходимо *вернуть* в оговоренные *сроки* независимо от прибыльности проекта (или иной необходимости), на который предоставлялись средства. По договору займа одна сторона (*заимодавец*) передает другой стороне (*заемщику*) в собственность или оперативное управление деньги или другие вещи, определенные родовыми признаками, а заемщик *обязуется возратить* заимодавцу такую же сумму денег (сумму займа) или равное количество других полученных им вещей того же рода и качества. То есть заем подлежит возврату.

Таким образом, инвестиции не являются ни кредитами с заранее оговоренными процентами и сроками возврата, ни займами с обязательствами возврата занятой суммы, ни депозитами, также подлежащими возврату с процентами. Инвестиции по своей природе не являются и долгом организации, их привлекающей, перед инвестором. Риск инвестора заключается *в отсутствии гарантий получения фиксированной прибыли* или достижения иного положительного эффекта от инвестиционной деятельности, в потенциальной возможности потери вложенных активов, например в результате обесценивания сбережений, вложенных в акции, причем такая деятельность связана с невозможностью *требовать* возврата вложенных средств.

К основным характеристикам, отличающим категорию «инвестиции» от иных экономико-правовых категорий, относятся следующие.

1. В широком смысле (в настоящее время наиболее распространенном) под инвестициями понимают все виды имущественных (материальных) и интеллектуальных (нематериальных) ценностей, а также прав на них, вкладываемые в объекты предпринимательской и иной деятельности с целью получения прибыли (дохода) и (или) достижения положительного социального эффекта. В узком смысле инвестиции — это собственные, заемные или привлеченные денежные средства, вкладываемые инвестором с целью извлечения прибыли (дохода) и направленные на создание материальных или духовных благ<sup>1</sup>.

2. Правовая сущность инвестиций состоит в том, что:

- а) инвестиции относятся к объектам гражданских прав;
- б) такие объекты обычно имеют денежную оценку;
- в) эти объекты являются инвестициями только тогда, когда они вкладываются в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности;
- г) целью указанного вложения является получение прибыли и (или) достижение иного полезного эффекта.

3. Необходимо различать сами инвестиции от действий по их вкладыванию (инвестиционная деятельность), поскольку эти дефиниции носят качественно различный характер в инвестиционном процессе.

4. Имущество (имущественные права) становятся инвестициями только с момента вовлечения его в инвестиционный процесс путем заключения

---

<sup>1</sup> См.: Мороз С. П. Инвестиционное право : курс лекций. Алматы : Изд-во КОУ, 2008.

соответствующих гражданско-правовых договоров или иных сделок и действий<sup>1</sup>.

5. Принадлежность объектов инвестору на определенном титуле, создающем возможность их использования в качестве инвестиций.

Инвестиции могут осуществляться в различных формах. В правовой и экономической литературе приводятся разные классификации инвестиций, которые квалифицируются на основании различных критериев, положенных в их основу. В табл. 10.1<sup>2</sup> представлена сводная характеристика видов инвестиций, классифицированных по различным признакам.

## 10.2. Правовые основы инвестиционной деятельности

Характерной чертой инвестиционного законодательства в России является то, что правовое регулирование осуществляется посредством нормативных актов, имеющих разную отраслевую принадлежность. Так, к кодифицированным актам, определяющим правовые основы осуществления частных инвестиций, основания возникновения инвестиционных отношений, правовое положение субъектов инвестирования, правовые основы договоров и соглашений в рассматриваемой сфере относится ГК РФ. В свою очередь, в сфере реализации государственной инвестиционной деятельности базовым законом выступает БК РФ, определяющий правовые основы бюджетных инвестиций.

Значительный акцент в регулировании инвестиционной деятельности делается на нормативные акты, которые носят универсальный характер и устанавливают основные принципы и общие положения правового регулирования деятельности на территории РФ отечественных и зарубежных инвесторов наряду с другими субъектами хозяйственной деятельности либо комплексно регулируют правоотношения в отдельных сферах экономики<sup>3</sup>. К таким актам относятся:

<sup>1</sup> См.: *Сокол П. В.* Комментарий к Федеральному закону от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (постатейный). М. : Деловой двор, 2008.

<sup>2</sup> При составлении сводной таблицы были использованы материалы из источников: *Отнюкова Г. Д.* Об инвестициях и инвестиционной деятельности // Закон. 2006. № 3. С. 5–12; *Иголина Л. Л.* Инвестиции : учеб. пособие. М., 2004; *Косов Н. С.* Повышение действенности государственного регулирования инвестиционной сферы : монография. Тамбов : Изд-во Тамбов. гос. техн. ун-та, 2007; *Маренков Н. Л.* Инвестиции. Ростов н/Д : Феникс, 2002; Википедия — свободная энциклопедия. URL: <http://ru.wikipedia.org/>; *Богатова Е. Р.* Инвестиции: прямые, портфельные, венчурные // В курсе правового дела. 2010. № 3; *Дорогина Н. Г., Семилотина Н. Г.* Регулирование инвестиций как форма защиты экономических интересов государства // Журнал российского права. 2005. № 9; *Фархутдинов И. З., Трапезников В. А.* Инвестиционное право : учеб.-практ. пособие. М. : Волтерс Клувер, 2006; Коммерческое (предпринимательское) право : учебник : в 2 т. / под ред. В. Ф. Попондопуло. Т. 2. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2009; *Орлова Е. Р.* Инвестиции : курс лекций. М. : Омега-Л, 2003; *Алпатов А. А., Пушкин А. В., Джапаридзе Р. М.* Государственно-частное партнерство: механизмы реализации. М. : Альпина Паблишерз, 2010.

<sup>3</sup> См.: *Чекунова С. А.* Правовое положение иностранных инвестиций в России // Законодательство и экономика. 2003. № 5.



## Сводная характеристика видов инвестиций

| Классифицирующий признак  | Виды инвестиций       | Характеристика  |
|---|-----------------------|---|
| По объекту вложения капитала  | Реальные инвестиции   | <p>Под <i>реальными инвестициями</i> понимается долгосрочное вложение средств в создание реальных активов, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности экономических субъектов. Иными словами, это вложения <i>в реальные экономические активы</i>: материальные ресурсы (здания, сооружения, производственные объекты, оборудование, строительство и реконструкция, замена или расширение технического парка и пр.) и нематериальные активы (научно-техническая, интеллектуальная продукция, повышение квалификации сотрудников и т.д.). Основное направление реальных инвестиций — это капитальные вложения.</p> <p><i>Капитальные вложения</i> — инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты</p>   |
|   | Финансовые инвестиции | <p>Под <i>финансовыми инвестициями</i> понимается вложение капитала в различные финансовые инструменты, прежде всего в ценные бумаги, с целью получения дохода (прибыли). Финансовые инвестиции различаются по характеру: они либо имеют спекулятивный характер, либо ориентированы на долгосрочные вложения. Спекулятивные финансовые инвестиции ориентированы на получение инвестором желаемого инвестиционного дохода в конкретном, как правило, небольшом, периоде времени. Финансовые инвестиции, ориентированные на долгосрочные вложения, преследуют стратегические цели инвестора</p>   |
| По характеру участия в инвестиционном процессе (степени контроля над компанией-реципиентом) | Прямые инвестиции     | <p><i>Прямые инвестиции</i> выступают как вложения в уставный капитал хозяйствующего субъекта с целью получения права участия в управлении таким хозяйствующим субъектом и извлечения дохода от участия в его деятельности. Прямые инвестиции направляются не только на получение долгосрочного дохода, но и на расширение сферы влияния, установление непосредственного контроля и управления хозяйствующим субъектом.</p> <p><i>Прямая иностранная инвестиция</i> — приобретение иностранным инвестором не менее 10% доли, долей (вклада) в уставном (складочном) капитале коммерческой организации, созданной или вновь создаваемой на территории РФ в форме хозяйственного товарищества или общества в соответствии с гражданским законодательством РФ; вложение капитала в основные фонды филиала иностранного юридического лица, создаваемого на территории РФ; осуществление на территории РФ иностранным инвестором как арендодателем финансовой аренды (лизинга) оборудования, указанного в разд. XVI и XVII единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС, таможенной стоимостью не менее 1 млн руб.</p> |

| Классифицирующий признак                         | Виды инвестиций                        | Характеристика   |
|--|--|--|
|  | Портфельные инвестиции                 | <i>Портфельные инвестиции</i> — это покупка ценных бумаг хозяйствующего субъекта, не дающих право их владельцам влиять на функционирование данного хозяйствующего субъекта и составляющих менее 10% уставного капитала хозяйствующего субъекта, но позволяющих получать прибыль (в форме прироста рыночной стоимости ценных бумаг, дивидендов, процентов, других денежных выплат). Такие инвестиции представляют собой пассивное владение портфелем ценных бумаг, (например, акциями, облигациями, сберегательными сертификатами), которое со стороны инвестора не предусматривает участия в оперативном управлении хозяйствующим субъектом, выпустившим ценные бумаги |
| По цели инвестирования                           | Коммерческие инвестиции                | Направляются в первую очередь на получение прибыли, коммерческого эффекта  |
|  | Некоммерческие (социальные) инвестиции | Направляются прежде всего на достижение иного полезного эффекта, а не только на получение прибыли. Основные цели: повышение уровня и качества жизни посредством удовлетворения материальных, духовных и (или) социальных потребностей (например, образование, здравоохранение, наука)  |
| По периоду инвестирования                        | Краткосрочные инвестиции               | Вложения средств на период до одного года. Такие инвестиции, как правило, носят спекулятивный характер   |
|  | Среднесрочные инвестиции               | Вложения средств на срок от одного года до трех лет  |
|  | Долгосрочные инвестиции                | Вложения средств на срок свыше трех лет  |
| По форме собственности инвестированного капитала | Частные инвестиции                     | Инвестиции, осуществляемые гражданами, негосударственными хозяйствующими субъектами за счет собственных и привлеченных средств   |

| Классифицирующий признак | Виды инвестиций   | Характеристика  |
|--------------------------|---|---|
|                          | Государственные инвестиции                                | <p><i>Государственные инвестиции</i> осуществляются федеральными, региональными и местными органами власти за счет средств бюджетов, внебюджетных источников и заемных средств, а также государственным имуществом и предприятиями за счет собственных и заемных средств.</p> <p><i>Бюджетные инвестиции</i> — бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества.</p> <p><i>Внебюджетные инвестиции</i> — средства, направляемые на создание или увеличение стоимости государственного (муниципального) имущества за счет собственных, привлеченных или заемных средств государственных (муниципальных) организаций, а также средств внебюджетных фондов</p>  |
|                          | Смешанные инвестиции (государственно-частное партнерство) | <p><i>Государственно-частное партнерство</i> (ГЧП) — форма сотрудничества государства и частного бизнеса, основанная на осуществлении совместных взаимовыгодных проектов при разделении обязанностей сторон: государство получает возможность увеличить эффективность использования государственных средств за счет привлечения ресурсов и управленческого опыта частного сектора, а бизнес — государственную поддержку (финансовую или административную), возможность получения прибыли и развития собственных проектов.</p> <p>Приоритетные сферы развития государственно-частного партнерства в России:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— развитие производственной и транспортной инфраструктуры;</li> <li>— жилищно-коммунальное хозяйство;</li> <li>— здравоохранение и социальные услуги;</li> <li>— финансирование научных исследований;</li> <li>— развитие инновационной инфраструктуры.</li> </ul> <p>Наиболее распространенные формы ГЧП (модели):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) концессия;</li> <li>2) особые экономические зоны;</li> <li>3) инвестиционный фонд России;</li> <li>4) аренда (лизинг);</li> <li>5) соглашение о разделе продукции;</li> <li>6) государственные контракты;</li> <li>7) совместные предприятия;</li> <li>8) иные формы</li> </ol> |

| Классифицирующий признак       | Виды инвестиций                      | Характеристика   |
|--------------------------------|--------------------------------------|--|
|                                | Иностранные инвестиции               | К <i>иностранным инвестициям</i> относятся все виды имущественных и интеллектуальных ценностей, вкладываемые иностранными инвесторами в объекты предпринимательской и других видов деятельности в целях получения прибыли  |
|                                | Совместные инвестиции                | Вложения средств, осуществляемые совместно субъектами данной страны и нерезидентами  |
| По региональной принадлежности | Внутренние (национальные) инвестиции | Вложение средств в объекты инвестирования внутри страны  |
|                                | Зарубежные инвестиции                | Вложение средств резидентами страны в активы за рубежом (как реальные, так и финансовые (иностранские ценные бумаги))  |
| По уровню риска                | Агрессивные инвестиции               | Характеризуются высокой степенью риска потери капитала или его части, при этом по таким инвестиционным инструментам достаточно высока степень доходности   |
|                                | Умеренные инвестиции                 | Отличаются средней (умеренной) степенью риска при достаточной прибыльности и ликвидности вложений  |
|                                | Консервативные инвестиции            | Вложение средств в инвестиционные инструменты, которые дают небольшой, но стабильный доход и сохранный актив   |
|                                | Венчурные инвестиции                 | Вложение средств в быстрорастущие высокотехнологичные предприятия. Этот вид инвестирования характерен для коммерциализации результатов научных исследований в наукоемких и высокотехнологических областях, где перспективны высокотехнологичного предприятия не гарантированы и имеется высокая доля риска для инвестора |

| Классифицирующий признак | Виды инвестиций   | Характеристика   |
|--------------------------|---|--|
| По уровню ликвидности    | Высоколиквидные инвестиции  | Инвестиции, к которым относятся такие инструменты инвестирования, которые в короткие сроки могут быть конверсированы в денежную форму (в срок до одного месяца) без существенных потерь своей текущей рыночной стоимости   |
|                          | Среднеликвидные инвестиции  | Инвестиции, которые могут быть конверсированы в денежную форму без ощутимых потерь своей текущей рыночной стоимости в срок от одного до шести месяцев  |
|                          | Низколиквидные инвестиции   | Инвестиции, к которым относятся объекты инвестирования, которые могут быть конверсированы в денежную форму без потерь своей текущей рыночной стоимости по истечении значительного периода времени (от полугода и выше). Основным видом низколиквидных инвестиций являются незавершенные инвестиционные проекты, реализованные инвестиционные проекты с устаревшей технологией, некоторые на фондовом рынке акции отдельных малоизвестных предприятий |
| По уровню доходности     | Неликвидные инвестиции  | Характеризуют такие виды инвестиций предприятия, которые самостоятельно реализованы быть не могут (они могут быть проданы на инвестиционном рынке лишь в составе целостного имущественного комплекса)  |
|                          | Высокодоходные инвестиции   |  |
|                          | Среднедоходные инвестиции   |  |
| По отраслевому признаку  | Низкодоходные инвестиции  |  |
|                          | Инвестиции:<br>— в промышленность;<br>— сельское хозяйство;<br>— строительство;<br>— транспорт и связь;<br>— торговлю;<br>— здравоохранение и др. |  |

- Федеральные законы от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» и от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», закрепляющие правовые положения обществ, права и обязанности участников и акционеров, порядок создания, реорганизации и ликвидации обществ;

- Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», который регулирует отношения, возникающие в связи с государственной регистрацией юридических лиц, государственной регистрацией физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и государственной регистрацией при прекращении деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, а также в связи с ведением государственных реестров юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Наряду с упомянутыми актами, существует целый ряд норм, специально ориентированных на регулирование правового режима собственно инвестиционной деятельности, привлечение и осуществление инвестиций. Это:

- Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (далее — Закон о капитальных вложениях, Закон № 39-ФЗ), который определяет правовые и экономические основы инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, на территории РФ, а также устанавливает гарантии равной защиты прав, интересов и имущества субъектов инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, независимо от форм собственности;

- Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», определяющий основные гарантии прав иностранных инвесторов на инвестиции и получаемые от них доходы и прибыль, условия предпринимательской деятельности иностранных инвесторов на территории РФ. Данный закон направлен на привлечение и эффективное использование в экономике Российской Федерации иностранных материальных и финансовых ресурсов, передовой техники и технологии, управленческого опыта, обеспечение стабильности условий деятельности иностранных инвесторов и соблюдение соответствия правового режима иностранных инвестиций нормам международного права и международной практике инвестиционного сотрудничества;

- Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», предметом регулирования которого являются отношения, возникающие при эмиссии и обращении эмиссионных ценных бумаг независимо от типа эмитента, при обращении иных ценных бумаг в случаях, предусмотренных федеральными законами, а также особенности создания и деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг;

- Федеральный закон от 05.03.1999 № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг», целями которого являются обеспечение государственной и общественной защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц, объектом инвестирования которых являются эмиссионные ценные бумаги, а также определение

порядка выплаты компенсаций и предоставления иных форм возмещения ущерба инвесторам — физическим лицам, причиненного противоправными действиями эмитентов и других участников рынка ценных бумаг на рынке ценных бумаг;

- Закон РСФСР об инвестиционной деятельности, который применяется в части, не противоречащей Закону о капитальных вложениях;
- Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», принятый в развитие законодательства РФ в области недропользования и инвестиционной деятельности, устанавливает правовые основы отношений, возникающих в процессе осуществления российских и иностранных инвестиций в поиски, разведку и добычу минерального сырья на территории страны, а также на континентальном шельфе и (или) в пределах исключительной экономической зоны РФ на условиях соглашений о разделе продукции;
- Федеральный закон от 29.10.1998 № 164-ФЗ «О финансовой аренде (лизинге)», целями которого являются развитие форм инвестиций в средства производства на основе финансовой аренды (лизинга), защита прав собственности, прав участников инвестиционного процесса, обеспечение эффективности инвестирования. В законе определены правовые и организационно-экономические особенности лизинга;
- Федеральный закон от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах», который регулирует отношения, связанные с привлечением денежных средств и иного имущества путем размещения акций или заключения договоров доверительного управления в целях их объединения и последующего инвестирования в объекты, определяемые в соответствии с этим законом, а также с управлением (доверительным управлением) имуществом инвестиционных фондов, учетом, хранением имущества инвестиционных фондов и контролем за распоряжением указанным имуществом;
- Федеральный закон от 29.04.2008 № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», который регулирует отношения, связанные с осуществлением иностранными инвесторами или группой лиц инвестиций в форме приобретения акций (долей), составляющих уставные капиталы хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также с совершением иных сделок, в результате которых устанавливается контроль иностранных инвесторов или группы лиц над такими хозяйственными обществами.

Важное значение в регулировании инвестиций и инвестиционной деятельности имеют также отраслевые акты налогового и таможенного законодательства в части регулирования и стимулирования инвестиционной деятельности, привлечения иностранных инвестиций, а также нормы административно-правового характера, в частности антимонопольное законодательство. Кроме того, существует целый комплекс нормативных актов, регулирующих осуществление государственных инвестиций в форме капитальных вложений, которые более подробно рассматриваются в следующем параграфе.

В ст. 1 Закона о капитальных вложениях дается определение категории «**инвестиционная деятельность**», под которой понимается вложение инвестиций и осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. Из данного определения следует, что для признания определенной деятельности инвестиционной требуется наличие трех условий:

*во-первых*, факта вложения инвестиций;

*во-вторых*, осуществления практических действий для достижения желаемой цели, под которыми подразумевается активная (направленная) деятельность инвестора для получения желаемого результата;

*в-третьих*, цели — получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. Закон не уточняет, какой конкретно цели (положительного эффекта), кроме получения прибыли, достигает инвестор, однако, полагаем, что подразумевается положительный социальный эффект, как то создание новых рабочих мест или расширение производства. Инвестиционная цель состоит не просто во вложении имущества, а в получении через это определенного материального результата с меньшими затратами, в чем проявляется экономическая сущность категории инвестиций.

Понятие инвестиционной деятельности трактуется в работах исследователей с различных позиций. А. Б. Смушкин определяет инвестиционную деятельность как процесс инвестирования и активную деятельность, направленную на достижение целей инвесторов<sup>1</sup>. А. В. Майфат говорит о том, что инвестиционная деятельность есть совокупность инвестирования и действий по использованию инвестированных средств<sup>2</sup>. Д. Н. Ермаков<sup>3</sup> выделяет широкое и узкое значения рассматриваемого понятия: в широком значении — это деятельность, связанная с вложением средств в объекты инвестирования с целью получения дохода или позитивного социального эффекта; в узком — деятельность по преобразованию инвестиционных ресурсов во вложения, которая, в свою очередь, состоит из двух этапов: первый включает собственно инвестирование (вложение средств), второй — предполагает окупаемость осуществленных затрат и получение дохода (затраты и их отдача).

В позициях экономистов прослеживается связь инвестиционной деятельности с получением дохода как ключевой целью инвестора. В учебнике «Инвестиции» У. Ф. Шарпа, Г. Дж. Александера, Дж. Бейли инвестиционная деятельность рассматривается как процесс «расставания с деньгами сегодня, чтобы получить бóльшую их сумму в будущем»<sup>4</sup>. Словарь «Инвестиции» Дж. М. Розенберга определяет инвестиционную деятельность

<sup>1</sup> См.: *Смушкин А. Б.* Комментарий к Федеральному закону от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // Система «Гарант», 2007.

<sup>2</sup> См.: *Майфат А. В.* Гражданско-правовые конструкции инвестирования : дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 143.

<sup>3</sup> См.: *Ермаков Д. Н.* Инвестиционная деятельность негосударственных пенсионных фондов в реализации региональных и социальных проектов : дис. ... канд. экон. наук. М., 2007. С. 21.

<sup>4</sup> *Шарп У. Ф., Александер Г. Дж., Бейли Дж.* Инвестиции : пер. с англ. М., 1997. С. 1.



как «использование денег для получения бóльших денег, для извлечения дохода или достижения прироста капитала либо для того и другого»<sup>1</sup>. Возможно, с экономической позиции такие подходы вполне оправданны, однако в правовом смысле, с учетом того, что инвестирование может происходить не только в денежной форме, но и в форме капитальных вложений, нематериальных активов, такой подход вызывает сомнения. Кроме того, существуют инвестиционные проекты, которые не приносят инвесторам непосредственной выгоды.

В подтверждение данных положений свидетельствует тот факт, что в легальном определении прямо указывается на цель осуществления инвестиционной деятельности — получение прибыли и (или) достижение иного полезного эффекта. Как отмечает А. Б. Смушкин, формулировка «достижение иного полезного эффекта» выглядит слишком расплывчатой, но она позволяет учитывать и инвестирование проектов, прямо не преследующих целей достижения прибыли, но приносящих ощутимый общественно полезный результат<sup>2</sup>. А. Ю. Власова указывает, что достоинством такой формулировки является разделение прибыли и иного полезного эффекта. При этом понятие «иной полезный эффект» не поглощает понятие «прибыль», допускается осуществление инвестиций при отсутствии цели получения прибыли<sup>3</sup>. В свою очередь, осуществление государственных инвестиций по своей природе всегда направлено на достижение положительного социально-экономического эффекта, который может проявляться как в удовлетворении отдельных потребностей населения какого-либо региона, так и государства в целом.

Инвестиционная деятельность обладает следующими характерными признаками:

- 1) является законной активной деятельностью по вложению имущества, а также неимущественных прав в какой-либо объект;
- 2) обладает особой инвестиционной целью — получение прибыли или достижение иного полезного, обычно социального, эффекта;
- 3) во многом связана с неопределенностью и риском, состоящим в возможности потери вложения, отсутствия дохода или задержки в получении экономического эффекта;
- 4) как правило, вложение инвестиций носит перспективный характер, т.е. встречное удовлетворение ожидается не сразу, а в будущем (в перспективе);
- 5) размер возможного дохода не известен и не гарантирован;
- 6) наличие или потенциальная возможность денежной оценки инвестиций, которые в натуральном выражении представляют собой имущество и (или) имущественные права;
- 7) обусловлена личной заинтересованностью, самостоятельностью и инициативой инвестора.

---

<sup>1</sup> *Розенберг Дж. М.* Инвестиции : терминологический словарь / пер. с англ. А. М. Волковой, А. В. Щедрина. М., 1997. С. 173.

<sup>2</sup> *Смушкин А. Б.* Указ. соч.

<sup>3</sup> *Власова А. Ю.* Категория «инвестиции» в российском законодательстве // *Внешнеторговое право.* 2007. № 1.

Таким образом, в качестве **инвестиционной** можно определить *правомерную деятельность по вложению имущества (имущественных прав) и осуществлению практических действий с целью получения в будущем прибыли и (или) достижения иного положительного социально-экономического результата, основанную на инициативе и ответственности инвестора, предполагающего наличие возможных рисков в ходе осуществления такой деятельности.*

Указанные характеристики и определение в полной мере распространяются и на инвестиционную деятельность, осуществляемую государством. Кроме того, государственная инвестиционная деятельность, как правило, имеет социально-экономическую направленность и ориентирована на создание и увеличение стоимости государственного имущества. Например, целевые программы, как правило, напрямую не предполагают присутствия в своей структуре коммерческой составляющей, направленной на извлечение прибыли в процессе их реализации.

Вместе с тем финансовая деятельность публично-правовых образований характеризуется наличием финансовых (бюджетных) рисков, связанных с вероятностью возникновения в результате осуществления определенной финансово-экономической деятельности убытков, появления дополнительных расходов по сравнению с прогнозируемым вариантом, недостижения планируемых результатов и целевых показателей программ и др.<sup>1</sup> Факторами, влияющими на вероятность наступления рисков ситуации в бюджетной сфере, могут быть: вероятность незаконного, нецелевого, неэффективного использования бюджетных средств, иные нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере, снижение налогового потенциала территории, ухудшение финансового состояния предприятий, неопределенность с наполнением бюджета (кассовые разрывы) и т.д.<sup>2</sup>

Закон о капитальных вложениях не конкретизирует содержание категории «государственная инвестиционная деятельность», указывая лишь на содержание родового понятия «инвестиционная деятельность», что дает основание для формулирования разнообразных позиций в научных кругах. Так, Е. Ю. Дробышев определяет инвестиционную деятельность государства как «разновидность государственной бюджетной деятельности, заключающейся в распределении и использовании бюджетных средств, расходование которых предусмотрено в законе о бюджете на соответствующий год, в форме финансирования прямых и косвенных капитальных вложений, в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения доходов бюджетов и (или) достижения публичного социально-экономического полезного эффекта»<sup>3</sup>. Т. А. Серебрякова обозначает ее как «действия, направленные инвестором-государством на наступление события, с которым связана возможность извлечения дохода от передачи иму-

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М. Риск и право : научное издание. М. : Изд-во МГУ, 2012. С. 25.

<sup>2</sup> Там же. С. 27.

<sup>3</sup> Дробышев Е. Ю. Правовые основы бюджетного инвестирования в сфере строительства платных автомобильных дорог в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9.

щества или достижения иной социально полезной цели»<sup>1</sup>. М. А. Барышев под инвестиционной деятельностью государства понимает «осуществление государством функций по планомерному распределению и вложению госинвестиций в деятельность другого публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или частного лица в публичных целях посредством создания, сохранения и увеличения стоимости государственного имущества»<sup>2</sup>. Из чего следует, что особенности государственной инвестиционной деятельности обусловлены: наличием публичного субъекта — государства в лице компетентных органов и организаций, источника финансирования — публичных денежных фондов (преимущественно средств федерального бюджета), ориентацией на достижение публичных целей и удовлетворение публичного интереса.

Главным средством повышения эффективности инвестиционного потенциала страны является **государственное регулирование инвестиционной деятельности**, под которым понимаются определенные законом формы и методы административного и экономического характера, используемые органами управления всех уровней для осуществления инвестиционной политики, обеспечивающей государственные задачи социально-экономического развития страны и ее регионов, повышения эффективности инвестиций, обеспечения безопасных условий для инвестирования в различные объекты.

Функции выработки государственной политики и нормативного правового регулирования в сфере инвестиционной деятельности и государственных инвестиций в настоящее время принадлежат Минэкономразвития России.

Законом о капитальных вложениях предусматриваются следующие формы и методы государственного регулирования:

1) создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности путем:

совершенствования системы налогов, механизма начисления амортизации и использования амортизационных отчислений;

установления субъектам инвестиционной деятельности специальных налоговых режимов, не носящих индивидуального характера;

защиты интересов инвесторов;

предоставления субъектам инвестиционной деятельности льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами, не противоречащих законодательству РФ;

расширения использования средств населения и иных внебюджетных источников финансирования жилищного строительства и строительства объектов социально-культурного назначения;

создания и развития сети информационно-аналитических центров, осуществляющих регулярное проведение рейтинговых оценок субъекта инвестиционной деятельности;

---

<sup>1</sup> *Серебрякова Т. А.* Регулирование инвестиционной деятельности (финансово-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 18.

<sup>2</sup> *Барышев М. А.* Инвестиционная деятельность государства: проблемы финансово-правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 68.

принятия антимонопольных мер;  
расширения возможностей использования залогов при осуществлении кредитования;

развития финансового лизинга;

проведения переоценок основных фондов в соответствии с темпами инфляции;

создания возможностей формирования субъектами инвестиционной деятельности собственных инвестиционных фондов;

2) прямое участие государства в инвестиционной деятельности путем: разработки, утверждения и финансирования инвестиционных проектов, осуществляемых в Российской Федерации совместно с иностранными государствами, а также инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета;

ежегодного формирования федеральной адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год и плановый период, утверждаемой федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере инвестиционной деятельности, и ее реализации;

размещения средств федерального бюджета для финансирования инвестиционных проектов в порядке, предусмотренном законодательством РФ о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Размещение указанных средств осуществляется на возвратной и срочной основах с уплатой процентов за пользование ими в размерах, определяемых федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год, либо на условиях закрепления в государственной собственности соответствующей части акций создаваемого акционерного общества, которые реализуются через определенный срок на рынке ценных бумаг с направлением выручки от реализации в доходы соответствующих бюджетов;

проведения экспертизы инвестиционных проектов;

защиты российских организаций от поставок морально устаревших, материалоемких, энергоемких и ненаукоемких технологий, оборудования, конструкций, материалов;

выпуска облигационных займов, гарантированных целевых займов;

вовлечения в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в государственной собственности;

предоставления концессий российским и иностранным инвесторам по итогам торгов (аукционов и конкурсов).

Среди указанных в Законе о капитальных вложениях форм и методов прямого участия государства в инвестиционной деятельности основным является *ежегодное формирование федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП)*, поскольку именно в соответствии с ней на территории РФ реализуются государственные инвестиционные проекты строительства, реконструкции, технического перевооружения объектов капитального строительства и (или) осуществляются иные капитальные вложения. В рамках системы бюджетного планирования ФАИП как один

из инструментов проведения государственной инвестиционной политики отражает цели и приоритетные направления социально-экономического развития страны.

### 10.3. Капитальные вложения как форма государственного инвестирования

Государственная инвестиционная деятельность представляет собой сложную и многоаспектную категорию. С одной стороны, она выступает способом реализации управленческих функций государства, с другой — сама является объектом, в отношении которого государство осуществляет правовое регулирование.

Особенности государственной инвестиционной деятельности, как уже отмечалось, обуславливаются наличием публичного субъекта — государства (или его субъекта) в лице компетентных органов и организаций, источника финансирования — публичных денежных фондов (преимущественно средств федерального бюджета), ориентацией на достижение публичных целей и удовлетворение публичного интереса.

Капитальные вложения, выступая одной из форм инвестиционной деятельности государства, являются своего рода индикатором, отражающим положительную или отрицательную динамику экономического роста страны, поскольку оказывают прямое влияние на темпы увеличения валового внутреннего продукта, на обеспечение развития всех отраслей народного хозяйства в стране в целом и в отдельных регионах в частности, на повышение объема частных инвестиций, в долгосрочной перспективе воздействуют на занятость населения, а также способствуют решению других социально-экономических задач.

В экономической и правовой литературе встречаются различные подходы к определению понятия «капитальные вложения». Так, «Экономический словарь» содержит сжатое толкование: «совокупность экономических ресурсов, направляемых на воспроизводство основных средств»<sup>1</sup>. Автор учебника «Инвестиции» А. С. Нешиной капитальными вложениями называет реальные инвестиции (вложения) в основной капитал (основные фонды), в том числе затраты на новое строительство, на расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, проектно-изыскательские работы и другие затраты, а также затраты на жилищное и культурно-бытовое строительство. Причем он также отмечает, что в статистическом учете и экономическом анализе их называют еще *капиталообразующими инвестициями*<sup>2</sup>.

Во времена СССР в финансово-правовой науке категории «капитальные вложения» уделялось значительное внимание многими учеными. Так, в учебнике «Советское финансовое право» (под ред. Е. А. Ровинского) при-

<sup>1</sup> Капитальные вложения // Экономический словарь. URL: [http://dic.academic.ru/dic.nsf/econ\\_dict/7230](http://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/7230) (дата обращения: 15.05.2013).

<sup>2</sup> См.: Нешиной А. С. Инвестиции : учебник. 5-е изд., перераб. и испр. М. : Дашков и К<sup>о</sup>, 2007. С. 23.

водится определение капитальных вложений и дается подробное описание направлений таких расходов: «...совокупность материальных, трудовых и финансовых затрат на расширенное воспроизводство основных фондов. В их состав входят затраты на строительство новых, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий всех отраслей народного хозяйства, на строительство жилых домов, здравоохранения, просвещения, науки и культуры. К капитальным вложениям относятся затраты на строительные, монтажные, проектно-изыскательские и буровые работы, на приобретение машин, оборудования и инвентаря, а также некоторые другие затраты»<sup>1</sup>. В другом учебнике «Советское финансовое право» (под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина) под капитальными вложениями определялись «затраты на создание новых, расширение, реконструкцию и восстановление основных фондов»<sup>2</sup>. В работе Н. Г. Скарженовского, посвященной правовому регулированию финансирования капитальных вложений в СССР, дано определение, согласно которому под капитальными вложениями понимаются «затраты на такие производства, которые окупаются в течение длительного времени»<sup>3</sup>.

В нормативных актах советского периода определения понятия капитальных вложений не содержалось, вместе с тем в постановлении Совета Министров СССР от 28.04.1970 № 282 «О порядке финансирования капитальных вложений с расчетных, текущих и бюджетных счетов» указывались направления (объекты) капитальных вложений. Необходимо отметить, что упомянутое Постановление фактически определило правовой режим финансирования капитальных вложений, осуществляемых действующими предприятиями, организациями и учреждениями в СССР. Главные роли были определены за Госбанком СССР и Стройбанком СССР, которые финансировали с расчетных, текущих и бюджетных счетов предприятий, организаций и учреждений капитальные вложения, предусматриваемые государственным планом, а также капитальные вложения, осуществляемые за счет нецентрализованных источников и государственного бюджета:

а) *на строительство, расширение и реконструкцию зданий и сооружений* государственных, кооперативных и общественных предприятий, организаций и учреждений, а также на проведение ими работ по приспособлению помещений, если общая сумма затрат (включая стоимость оборудования, как требующего, так и не требующего монтажа) по всем объектам каждого предприятия, организации и учреждения не превышает 20 тыс. руб. в год;

б) *приобретение хозяйственного инвентаря, инструмента, пишущих и счетных машин, гужевого транспорта* и противопожарного оборудования для предприятий, организаций и учреждений, а также на приобретение такелажа и специального инвентаря для судов, портов, пристаней и путевого хозяйства речного и морского флотов;

---

<sup>1</sup> Советское финансовое право : учебник / под ред. Е. А. Ровинского. 3-е изд. М., 1978. С. 244–245.

<sup>2</sup> Советское финансовое право : учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. М., 1982. С. 294.

<sup>3</sup> *Скарженовский Н. Г.* Правовое регулирование финансирования капитальных вложений в СССР / отв. ред. Е. М. Яковлева. Душанбе : Ирфон, 1967. С. 5.

в) *приобретение специального оборудования и специального инвентаря* для научных, медицинских, физкультурных, культурно-просветительных и детских учреждений, учебных заведений, санаториев, домов отдыха, туристско-оздоровительных учреждений, проектных и изыскательских организаций, организаций гидрометеорологической службы и зрелищных предприятий, а также на приобретение автомобилей и других транспортных средств для бюджетных учреждений, экспонатов для музеев и выставок, животных для зообаз и зоопарков, автотранспортных средств для профсоюзных организаций и подведомственных им предприятий и учреждений;

г) *приобретение и монтаж торговых автоматов, холодильного, теплового, механического и другого оборудования и инвентаря* для предприятий торговли и общественного питания и для колхозных рынков;

д) *проведение работ по внешнему благоустройству* городов, рабочих и курортных поселков, сельских районных центров, по телефонизации и радиофикации в сельских местностях и районных центрах, осуществляемых за счет средств, предусмотренных на эти цели в бюджетах союзных республик и, соответственно, в сметах учреждений, если общая сумма затрат по каждому объекту не превышает по смете 5 тыс. руб.<sup>1</sup>

В настоящее время легальное определение **капитальных вложений** отражено в ст. 1 Закона о капитальных вложениях: «Капитальные вложения — инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты»<sup>2</sup>, из чего видно, что законодатель пошел по пути раскрытия понятия через перечисление наиболее распространенных объектов капитальных вложений.

Согласно ст. 3 того же Закона **объектами** капитальных вложений являются находящиеся в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности различные виды вновь создаваемого и (или) модернизируемого имущества, за изъятиями, устанавливаемыми федеральными законами, что подчеркивает тот факт, что капитальные вложения являются частным случаем инвестиций, выделяемых по объекту вложения — различные виды вновь создаваемого и (или) модернизируемого имущества. Данная статья содержит также норму о запрете капитальных вложений в объекты, создание и использование которых не соответствуют российскому законодательству.

Исходя из общего содержания капитальных вложений, определенного по совокупному смыслу положений ст. 1 и 3 Закона о капитальных вложениях, *по формам воспроизводства основных фондов* различают капитальные вложения:

- *в новое строительство* (строительство комплекса объектов вновь создаваемых предприятий, зданий и сооружений, отдельных производств, которые возводятся на новых строительных площадках);

<sup>1</sup> См.: п. 1 постановления Совета Министров СССР от 28.04.1970 № 282 «О порядке финансирования капитальных вложений с расчетных, текущих и бюджетных счетов».

<sup>2</sup> С 22 июля 2011 г. вступила в силу новая редакция ст. 1 Закона о капитальных вложениях, которая вывела затраты на «расширение действующего предприятия» из содержания понятия «капитальные вложения».

- *реконструкцию* действующего предприятия (полное или частичное переоборудование или переустройство производства, связанное с совершенствованием производства и повышением его технико-экономического уровня на основе достижений научно-технического прогресса с заменой устаревшего и физически изношенного оборудования, механизацией и автоматизацией производства);

- *техническое перевооружение* действующих предприятий (комплекс мероприятий по повышению технико-экономического уровня отдельных производств, цехов и участков путем внедрения новой техники и технологии, механизации и автоматизации производственных процессов, модернизации и замены устаревшего оборудования новым, улучшение организации и структуры производства);

- *модернизацию оборудования* (закупка нового оборудования, совокупность работ, выполняемых для повышения качества выполняемых функций оборудования, посредством замены или добавления узлов, блоков, агрегатов, способствующих повышению качества выполнения операций или повышению производительности оборудования);

- *проектно-изыскательские работы* (комплекс работ по проведению инженерных изысканий, разработке технико-экономических обоснований строительства, подготовке проектов, рабочей документации, составлению сметной документации для осуществления строительства (нового строительства, реконструкции, технического перевооружения) объектов, зданий, сооружений; изыскательские работы представляют собой комплекс технических и экономических исследований района строительства);

- прочие работы и затраты.

Таким образом, из вышесказанного следуют такие ключевые моменты:

а) принадлежность видовой категории «капитальные вложения» к родовому понятию «инвестиции», что предполагает распространение правовых признаков инвестиций и на капитальные вложения;

б) капитальные вложения имеют целевой характер — направленность на создание или модернизацию имущества;

в) капитальные вложения, как правило, имеют длительный цикл использования и характеризуются продолжительной амортизацией.

Капитальные вложения, осуществляемые в рамках государственной инвестиционной деятельности, также обладают всеми выделенными свойствами. Вместе с тем для них характерны и иные особенности, отражающие специфику публичной финансовой деятельности. Так, государственные капитальные вложения финансируются из публичных источников, что предполагает повышенный государственный контроль за целевым и эффективным расходованием средств, направляемых на капитальные вложения; осуществляются в соответствии с федеральной адресной инвестиционной программой, отражающей объем и адресную направленность капитальных вложений, которые определяются компетентными, уполномоченными органами; создают или увеличивают имущество, находящееся в государственной собственности; преследуют достижение публичных интересов и целей.

Однако определение понятия «государственные капитальные вложения» не содержится ни в Законе о капитальных вложениях, ни в БК РФ,



ни в каком-либо другом нормативном правовом акте. Полагаем, что **государственные капитальные вложения** можно определить как *инвестиции в основные средства (фонды) государственных организаций и (или) организаций с государственным участием, включающие затраты на новое строительство, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий и учреждений, проведение проектно-изыскательских работ, приобретение и модернизацию оборудования, а также иные расходы, производимые уполномоченными органами и организациями в особом правовом режиме, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в государственной собственности.*

Капитальные вложения, осуществляемые в государственной сфере, неразрывно связаны, а во многих случаях и употребляются совместно с термином «бюджетные инвестиции», понятие которого раскрывается в ст. 6 БК РФ, согласно которой **бюджетные инвестиции** — это бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества.

Бюджетное законодательство предусматривает бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности РФ, государственной собственности субъектов РФ и муниципальной собственности в форме капитальных вложений в основные средства государственных (муниципальных) учреждений и государственных (муниципальных) унитарных предприятий исключительно в соответствии с долгосрочными *целевыми программами*, нормативными правовыми актами Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации, либо в установленном указанными органами порядке решениями главных распорядителей бюджетных средств соответствующих бюджетов.

Из приведенного следует, что:

1) бюджетные инвестиции в форме капитальных вложений могут осуществляться на всех уровнях бюджетной системы (федеральном уровне, уровне субъекта Федерации и на местном уровне);

2) финансирование капитальных вложений может быть предусмотрено правовыми актами программного и непрограммного характера: целевыми программами и решениями, не включенными в содержание целевых программ;

3) решения об осуществлении капитальных вложений принимаются субъектами различного уровня: высшим исполнительным органом государственной (муниципальной) власти соответствующего уровня или главными распорядителями средств соответствующих бюджетов.

Предоставление бюджетных инвестиций государственным (муниципальным) учреждениям и государственным (муниципальным) унитарным предприятиям подразумевает соразмерное увеличение уставного фонда унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, и увеличение стоимости основных средств бюджетного учреждения, автономного учреждения, унитарного предприятия, основанных на праве оперативного управления.

В соответствии со ст. 79 БК РФ не допускается осуществление бюджетных инвестиций в объекты, не относящиеся к государственной (муниципальной) собственности. Поэтому предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями или предприятиями, согласно ст. 80 БК РФ влечет возникновение соответственно права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов указанных юридических лиц, которое оформляется участием Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах таких юридических лиц в соответствии с гражданским законодательством.

Важным аспектом правового режима государственной инвестиционной деятельности является то, что бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства за счет средств федерального бюджета осуществляются в соответствии с *федеральной адресной инвестиционной программой*, порядок формирования и реализации которой устанавливается Правительством РФ.

Согласно Правилам формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, утвержденным постановлением Правительства РФ от 13.09.2010 № 716, ФАИП представляет собой документ, устанавливающий распределение предусмотренных в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период главным распорядителям средств федерального бюджета бюджетных ассигнований на реализацию инвестиционных проектов строительства, реконструкции, технического перевооружения объектов капитального строительства и (или) осуществление на территории РФ иных капитальных вложений:

- *по объектам капитального строительства*, строительство, реконструкцию или техническое перевооружение которых планируется осуществить полностью или частично за счет средств федерального бюджета (далее — объекты капитального строительства);
- иным *приобретаемым для нужд* федеральных органов исполнительной власти и (или) их территориальных органов объектам, включая жилье, приобретение которого осуществляется во исполнение законодательных актов РФ (далее — объекты недвижимости);
- *мероприятиям (укрупненным инвестиционным проектам)*, которые могут включать в различном сочетании строительство, реконструкцию или техническое перевооружение объектов капитального строительства, приобретение объектов недвижимости и осуществление иных капитальных вложений.

С правовых позиций ФАИП представляет акт особого рода, имеющий плановый характер и устанавливающий предельный объем бюджетных обязательств инвестиционного характера главных распорядителей бюджетных средств. С помощью такого акта уполномоченные государственные органы в пределах своих полномочий регулируют отношения по распределению и использованию финансовых ресурсов государства, проведению контроля за их расходованием, надлежащим выполнением инвестиционного плана

и соответствующих финансовых обязательств государства. ФАИП есть правовая форма выражения планово-финансовой деятельности государства по осуществлению капитальных вложений на определенный период времени (финансовый год и плановый период). Утвержденная в установленном порядке федеральная адресная инвестиционная программа, как любой финансово-правовой акт<sup>1</sup>, регулирует финансовые отношения и вызывает соответствующие юридические последствия. В общем смысле *ФАИП представляет своего рода «выжимку» — перечень объектов капитального строительства с указанием объемов и сроков их финансирования.*

Правовое регулирование государственных капитальных вложений на территории России осуществляется посредством законодательных и подзаконных актов, имеющих разную отраслевую принадлежность. В сфере публичной инвестиционной деятельности в основном взаимодействуют императивные и диспозитивные нормы финансового, бюджетного, административного и гражданского права. При этом ведущую роль играют положения БК РФ, устанавливающие основы исполнения бюджетов, регламентирующие правовой режим осуществления бюджетных инвестиций в объекты государственной и муниципальной собственности, а также нормы, определяющие основы механизма финансирования государственных капитальных вложений, нормы административно-правового характера, устанавливающие основания и виды ответственности за нарушения финансового законодательства, и нормы гражданского законодательства, определяющие правовые основы института договора и отдельных видов обязательств.

К числу нормативных правовых актов, регулирующих осуществление государственной инвестиционной деятельности в России, помимо названных ранее, относятся:

- Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>2</sup>;
- постановление Правительства РФ от 30.04.2008 № 324 «Об утверждении Правил принятия решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, не включенные в долгосрочные (федеральные) целевые программы»;
- постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»;
- постановление Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий»;

---

<sup>1</sup> О правовых формах финансовой деятельности государства и местного самоуправления см.: Крохина Ю. А. Финансовое право России. М., 2008. С. 50–58.

<sup>2</sup> Указанный закон вступает в силу с 1 января 2014 г., в связи с чем утрачивает силу действовавший до этого времени Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». — *Примеч. ред.*

- постановление Правительства РФ от 12.08.2008 № 590 «О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения»;
- постановление Правительства РФ от 28.12.2012 № 1456 «О порядке осуществления в 2013 году бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации»;
- постановление Правительства РФ от 18.05.2009 № 427 «О порядке проведения проверки достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета»;
- постановление Правительства РФ от 13.09.2010 № 716 «Об утверждении Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы»;
- Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденный постановлением Правительства РФ от 26.06.1995 № 594;
- приказ Минэкономразвития России от 24.02.2009 № 58 «Об утверждении Методики оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения»;
- приказ Минэкономразвития России от 26.12.2012 № 817 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

Осуществление капитальных вложений как формы инвестиционной деятельности является одним из направлений **финансово-правовой деятельности публичных образований** (Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований). С точки зрения источника финансирования, государственные капитальные вложения могут осуществляться за счет средств бюджетов, государственных внебюджетных фондов, а также собственных средств государственных предприятий и учреждений. При этом основным источником финансирования все же являются средства федерального бюджета как главного централизованного фонда государства. Так, на финансирование мероприятий ФАИП<sup>1</sup> за счет средств федерального бюджета в 2013 г. предусмотрено более 105 млрд руб., в 2012 г. — более 103 млрд руб., в 2011 г. — более 164 млрд руб., 2010 г. — почти 160 млрд руб., 2009 г. — более 167 млрд руб.

Выделение бюджетных ассигнований на капитальные вложения в условиях рыночного хозяйствования обусловлено необходимостью финансового обеспечения сфер и производств, имеющих общенациональное значение, однако малопривлекательных для частного бизнеса ввиду высокзатратности, отдаленного экономического эффекта и повышенных рисков. За счет бюджетных средств финансируются социальный комплекс, произ-

<sup>1</sup> Федеральная адресная инвестиционная программа России : [официальный сайт] // URL: <http://faip.economy.gov.ru/> (дата обращения: 20.05.2013).

водственная инфраструктура, развиваются наукоемкие отрасли, сфера обороны и безопасности страны.

Таким образом, к особенностям государственных капитальных вложений относятся:

- 1) осуществление их в соответствии с федеральной адресной инвестиционной программой;
- 2) определение объема и адресной направленности компетентными, уполномоченными органами;
- 3) строго целевой характер капитальных вложений;
- 4) финансирование из определенных источников (государственная казна);
- 5) создание или увеличение имущества, находящегося в государственной собственности;
- 6) необходимость повышенного государственного финансового контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных средств, направляемых на капитальные вложения.

#### 10.4. Субъекты инвестиционной деятельности

Осуществление инвестиционной деятельности протекает во взаимоотношениях особого круга субъектов<sup>1</sup>, которые в аспектах инвестиционного законодательства наделяются специальными правами и обязанностями материального и процессуального характера.

Закон о капитальных вложениях определяет круг субъектов инвестиционной деятельности, к которым относятся *инвесторы, заказчики, подрядчики, пользователи объектов капитальных вложений* и другие лица. Названные лица вправе совмещать функции двух и более субъектов, если иное не установлено договором и (или) государственным контрактом, заключаемым между ними.

Антипова О. М. отмечает, что правовой науке неизвестны такие субъекты права, как инвестор, заказчик, подрядчик и пользователь, что порождает потребность дальнейшего раскрытия значения этих терминов в ст. 4 Закона о капитальных вложениях посредством указания уже субъектов гражданских прав, которые могут выступать инвесторами, заказчиками и другими субъектами. Термины, которыми законодатель обозначил субъектов инвестиционной деятельности, целесообразнее использовать для указания сторон определенных инвестиционных правоотношений, а не субъектов инвестиционных правоотношений как таковых. Определение сторон правоотношения необходимо для указания носителей комплексов прав и обязанностей, составляющих его содержание, которые не зависят от вида субъекта, представляющего ту или иную сторону<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Для целей настоящей главы понятия «субъекты» и «участники» используются как равнозначные.

<sup>2</sup> См.: Антипова О. М. Правовое регулирование инвестиционной деятельности (анализ теоретических и практических проблем). М.: Волтерс Клувер, 2007.

По смыслу Закона о капитальных вложениях, отношения между субъектами инвестиционной деятельности осуществляются на основе договора и (или) государственного контракта, заключаемых между ними в соответствии с гражданским законодательством. Однако применительно к государственной инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, эту общую норму необходимо использовать с учетом положений бюджетного законодательства, поскольку отношения между участниками бюджетного процесса определяются нормами БК РФ и (или) принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа соответствующего уровня власти, и только с подрядчиками такие отношения устанавливаются на основании государственного контракта или иного договора. Далее приведем характеристики основных субъектов инвестиционной деятельности с позиций гражданского и бюджетного законодательства.

**Инвестор. Главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств.** Ключевым участником инвестиционной деятельности является *инвестор*, который производит капитальные вложения на территории РФ с использованием собственных и (или) привлеченных средств в соответствии с законодательством РФ. Инвесторами могут выступать физические и юридические лица, создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц, государственные органы, органы местного самоуправления, а также иностранные субъекты предпринимательской деятельности.

Инвесторы наделены следующими правами:

- осуществление инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений;
- самостоятельное определение объемов и направлений капитальных вложений, а также заключение договоров с другими субъектами инвестиционной деятельности в соответствии с ГК РФ;
- владение, пользование и распоряжение объектами капитальных вложений и результатами осуществленных капитальных вложений;
- передача по договору и (или) государственному контракту своих прав на осуществление капитальных вложений и на их результаты физическим и юридическим лицам, государственным органам и органам местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ;
- осуществление контроля за целевым использованием средств, направляемых на капитальные вложения;
- объединение собственных и привлеченных средств со средствами других инвесторов в целях совместного осуществления капитальных вложений на основании договора и в соответствии с законодательством РФ;
- осуществление других прав, предусмотренных договором и (или) государственным контрактом в соответствии с законодательством РФ.

К особенностям правового статуса инвестора относятся:

- 1) наличие имущественных и (или) интеллектуальных ценностей, которые могут быть использованы в качестве инвестиций;
- 2) право самостоятельного определения объекта, формы и объема инвестиций;

- 3) свобода и независимость в принятии решений;
- 4) наличие способностей и возможностей для осуществления инвестиционной деятельности;
- 5) самостоятельная имущественная ответственность<sup>1</sup>.

Помимо прав инвесторов Закон о капитальных вложениях охватывает общие обязанности субъектов: им вменяется общее требование соблюдения законности, обязанность исполнять законные требования государственных органов и должностных лиц и использовать средства, направляемые на капитальные вложения, исключительно по их целевому назначению.

Для целей бюджетного процесса полномочия инвестора осуществляет *главный распорядитель бюджетных средств* (главный распорядитель средств соответствующего бюджета) (далее — ГРБС) — первый прямой получатель бюджетных средств, имеющий право распределять их между подведомственными распорядителями и получателями бюджетных средств. В качестве ГРБС выступают: орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющее право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств.

Как участник бюджетного процесса, ГРБС в отношении бюджетных средств, направляемых на капитальные вложения, обладает комплексом бюджетных полномочий, определенных ст. 158 БК РФ. Среди обширного перечня выделим лишь напрямую касающиеся осуществления инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений. Прежде всего ГРБС должен обеспечивать результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств, направляемых на капитальные вложения, в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств; осуществлять планирование соответствующих расходов бюджета, составлять обоснования бюджетных ассигнований на капитальные вложения; составлять, утверждать и вести бюджетную роспись, распределять бюджетные ассигнования на капитальные вложения, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполнять соответствующую часть бюджета, а также осуществлять иные бюджетные полномочия.

Статья 158 БК РФ помимо полномочий ГРБС регламентирует также полномочия *распорядителя бюджетных средств* (распорядитель средств соответствующего бюджета) (далее — РБС). РБС — орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, казенное учреждение, находящееся в ведении главного распорядителя средств, получающие ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования расходов федерального бюджета

---

<sup>1</sup> Мороз С. П. Инвестиционное право : курс лекций. Алматы : Изд-во КОУ, 2008. С. 70.

от главного (вышестоящего) распорядителя средств для их распределения между нижестоящими распорядителями и получателями средств бюджета, находящимися в его ведении. К числу полномочий РБС в рассматриваемой сфере относятся:

- 1) осуществление планирования соответствующих расходов бюджета;
- 2) распределение бюджетных ассигнований на капитальные вложения, лимитов бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и (или) получателям бюджетных средств и исполнение соответствующей части бюджета;
- 3) внесение главному распорядителю бюджетных средств, в ведении которого находится, предложений по формированию и изменению бюджетной росписи в части расходов на капитальные вложения, и осуществление иных отдельных бюджетных полномочий главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится.

РБС в государственных инвестиционных отношениях выступает обычно в роли *заказчика*. В силу п. 3 ст. 4 Закона о капитальных вложениях заказчиками могут быть инвесторы, а также уполномоченные ими на то физические и юридические лица, которые осуществляют реализацию инвестиционных проектов, при этом не вмешиваясь в предпринимательскую и иную деятельность других субъектов инвестиционной деятельности, если иное не предусмотрено договором между ними.

Заказчики и выступают теми, кто координирует и реализует инвестиционные проекты: они определяют подрядчиков (исполнителей), заключают с ними договоры (государственные контракты), контролируют их исполнение. По сути, заказчик несет ответственность за исполнение всего комплекса организационно-управленческих работ, обеспечивающих осуществление инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений, в том числе проектирование и строительство на всех этапах.

В широком смысле, если инвестором является государство, то заказчиками выступают уполномоченные на то государственные органы (в том числе органы государственной власти), органы управления государственными внебюджетными фондами, казенные учреждения и иные получатели средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ при размещении заказов за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования.

**Пользователь объектов капитальных вложений. Получатель бюджетных средств.** Участниками инвестиционного процесса выступают также *пользователи объектов капитальных вложений* — это те субъекты, для которых создаются, приобретаются объекты инвестиционной деятельности. Ими могут быть сами инвесторы, а также другие физические и юридические лица, в том числе иностранные, государственные органы, органы местного самоуправления, иностранные государства, международные объединения и организации, для которых создается объект капитальных вложений. Пользователь объектов капитальных вложений является, по сути, получателем инвестиций и, если он не совпадает в одном лице с другими участниками инвестиционной деятельности, то вступает в инвестиционный процесс только на его заключительной стадии. Он и есть потребитель



того самого «полезного эффекта», который может быть первоначальной целью инвестора (помимо получения прибыли).

Пользователем объектов капитальных вложений как участником бюджетного процесса выступает *получатель бюджетных средств* (далее — ПБС). Согласно ст. 6 БК РФ им выступают: орган государственной власти (государственный орган), 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. ПБС находится в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств и не имеет в подчинении подведомственных учреждений. Получатель бюджетных средств обладает следующими полномочиями, касающимися расходования бюджетных средств:

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

2) обеспечивает результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований на капитальные вложения, а также исполняет иные полномочия, установленные нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения.

Как субъекты инвестиционной деятельности вправе совмещать функции двух и более субъектов (если иное не установлено договором и (или) государственным контрактом, заключаемыми между ними), так и главные распорядители и распорядители могут одновременно выступать получателями бюджетных средств, предусмотренных на реализацию возложенных на них функций, в том числе на осуществление инвестиций в форме капитальных вложений.

**Подрядчик.** К субъектам инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, относится и подрядчик. Это непосредственный *исполнитель* деятельности, связанной с капитальными вложениями. Полагаем, что ввиду специфики инвестиционной деятельности, связанной с капитальными вложениями, в Законе № 39-ФЗ исполнитель обозначен в качестве подрядчика. Статья 4 Закона о капитальных вложениях в качестве таковых определяет физических и юридических лиц, которые выполняют работы по договору подряда и (или) государственному или муниципальному контракту, заключаемым с заказчиками.

Пунктом 4 ст. 4 Закона о капитальных вложениях установлена обязанность подрядчика обладать лицензией на осуществление деятельности, подлежащей лицензированию в соответствии с действующим законодательством. Такое указание на наличие у подрядчика (исполнителя) лицензии на соответствующий вид деятельности при осуществлении инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений представляется устаревшим, поскольку, например, лицензирование в сфере строительных, проектных и изыскательских работ отменено еще с 1 января 2010 г. в связи с введением *саморегулирования* и выдачей саморегулируемыми организа-

циями не лицензий, а свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства<sup>1</sup>.

В правовой литературе отмечается, что включение подрядчиков в число субъектов инвестиционной деятельности не вполне справедливо, поскольку они, хотя формально и участвуют в инвестиционном процессе, все же действуют на основе гражданско-правового договора, не связанного с сутью вложения инвестиций<sup>2</sup>. Например, Г. Д. Отнюкова отмечает, что подрядчики (исполнители) не наделяются инвестиционными полномочиями, они являются лицами, «помогающими» инвестору реализовать инвестиционный проект<sup>3</sup>. Кроме того, при осуществлении государственных капитальных вложений подрядчиком (исполнителем) является лицо (юридическое, физическое), определяемое в соответствии с Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», и оно не является как таковым участником бюджетного процесса в соответствии с бюджетным законодательством.

Все же считаем, что у приводимых доводов есть и другая сторона, свидетельствующая о подрядчике (исполнителе) как непосредственном участнике инвестиционной деятельности, несмотря на тот факт, что такое лицо не наделено инвестиционными полномочиями и не выступает прямым участником бюджетного процесса. Дело в том, что подрядчики (исполнители), собственно, и есть «реализаторы» инвестиционных проектов, они выполняют работы, оказывают услуги и поставляют товары, которые необходимы для воплощения инвестиционного проекта в жизнь. Кроме того, пользователи объектов капитальных вложений (получатели бюджетных средств) используют только конечный результат капитальных вложений, а финансовые средства направляются непосредственному исполнителю — подрядчику, что говорит об участии в гражданских правоотношениях и о косвенном участии исполнителей в бюджетном процессе, что позволяет обозначить подрядчика в качестве «финансового выгодоприобретателя» и в полной мере относить к кругу субъектов инвестиционной деятельности.

Государство гарантирует всем субъектам инвестиционной деятельности независимо от форм собственности:

- обеспечение равных прав при осуществлении инвестиционной деятельности;
- гласность в обсуждении инвестиционных проектов;
- право обжаловать в суд решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц;
- защиту капитальных вложений.

---

<sup>1</sup> См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ ; Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

<sup>2</sup> См.: Макушева Е. С. Вопросы соотношения отдельных норм законодательства о налогах и сборах и законодательства об инвестиционной деятельности // Налоговое право: актуальные вопросы : сб. ст. М. : Новая правовая культура, 2008.

<sup>3</sup> См.: Отнюкова Г. Д. Об инвестициях и инвестиционной деятельности // Закон. 2006. № 3.

Таким образом, **субъектами инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений**, выступают лица, обладающие правами и обязанностями, установленными инвестиционным и (или) бюджетным законодательством, а также соответствующими договорами (государственными контрактами), заинтересованные в достижении инвестиционной цели и полезном результате инвестиционного процесса.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Что такое инвестиции?
2. Назовите классификации инвестиций.
3. Определите характерные особенности инвестиционной деятельности.
4. Назовите формы и методы государственного регулирования инвестиционной деятельности.
5. Каковы отличия государственных капитальных вложений от иных видов инвестиций?
6. Охарактеризуйте виды субъектов инвестиционной деятельности.

# Глава 11

## СТРАХОВАНИЕ. ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ МЕДИЦИНСКОЕ СТРАХОВАНИЕ. ПЕНСИОННОЕ И ИНОЕ СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ

---

В результате изучения данной главы студент должен:

**знать**

- понятие, функции и значение страхования, виды страхования, состав участников страховых правоотношений, их права и обязанности;
- понятие страхового надзора, органы, осуществляющие страховой надзор; основы организации, принципы и виды обязательного социального страхования;

**уметь**

- перечислить источники страхового права и охарактеризовать каждый из них; определять место страхового права в системе российского права;

**владеть**

- навыками анализа различных правовых явлений в сфере страхования, юридических фактов, правовых норм и финансовых правоотношений в сфере страхования, являющихся объектами профессиональной деятельности;
  - навыками работы с финансово-правовыми актами в сфере страхования; разрешения правовых проблем и коллизий финансового законодательства в сфере страхования;
  - навыками принятия необходимых мер защиты прав субъектов финансовых правоотношений в сфере страхования; реализации норм материального и процессуального права.
- 

### 11.1. Правовые основы страхования

Во всем мире страхование является стратегическим сектором экономики. Объем резервов и сроки, на которые размещаются средства страховых резервов, превращают страховые компании в крупных инвесторов. Страхование, призванное защищать имущественные интересы граждан, организаций и государства, является необходимым и важнейшим элементом системы рыночных отношений. Предоставляя гарантии восстановления нарушенных имущественных интересов при причинении ущерба в результате непредвиденных природных, техногенных и иных явлений, страхование влияет на укрепление и стабильность финансов государства. В связи с этим государство заинтересовано в страховании как в механизме поддержания надлежащего уровня общественного воспроизводства и возможности покрытия непредвиденных затрат и убытков предприятий, пред-

принимателей и отдельных граждан без участия государственных ресурсов и привлечения государственного бюджета<sup>1</sup>.

Об объеме страхового рынка России можно судить по статистическим данным. По состоянию на 8 июня 2012 г. в едином государственном реестре субъектов страхового дела зарегистрированы 556 страховщиков, из них 549 страховых организаций и 7 обществ взаимного страхования. Общая сумма страховых премий и выплат по всем видам страхования за 2011 г. составила соответственно 1270,92 и 890,37 млрд руб. (121,5% и 115,1% по сравнению с 2010 г.)<sup>2</sup>.

Ученые-финансисты рассматривают страхование как самостоятельную экономическую категорию (как деньги, финансы, кредит), которая проявляется через присущие только ей функции и на сегодняшний день реализует их через сформировавшуюся систему со своими элементами, механизмом<sup>3</sup>. *Страхование как экономическая категория* представляет собой систему экономических отношений по поводу образования централизованных и децентрализованных денежных и материальных фондов, необходимых для покрытия непредвиденных нужд общества и его членов<sup>4</sup>.

Правовое понятие страхования дается в Законе об организации страхового дела (п. 1 ст. 2). **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.

Финансовые правоотношения в сфере страхования возникают при формировании, перераспределении и использовании денежных средств страховых резервов, при оказании финансовой помощи на возвратной основе для осуществления инвестиционных проектов и пополнения оборотных средств государства за счет страховых ресурсов, при уплате налогов и осуществлении других платежей в бюджет, при формировании, перераспределении и использовании денежных средств государственных социальных внебюджетных фондов, при предоставлении налоговых льгот, применении штрафных санкций, при финансировании из бюджета государственных программ в сфере социального страхования и т.д.<sup>5</sup>

Сущность страхования в полной мере проявляется в его *функциях*. Следует выделить пять основных функций страхования:

---

<sup>1</sup> Маренков Н. Л., Косаренко Н. Н. Страхование. М.: Национальный ин-т бизнеса; Ростов н/Д: Феникс, 2003. С. 142.

<sup>2</sup> Уточненные статистические данные по итогам деятельности страховщиков за 2011 г. по состоянию на 11 марта 2012 г. // Федеральная служба по финансовым рынкам: [офиц. сайт]. URL: [http://www.fcsm.ru/ru/contributors/insurance\\_industry/statistics/index.php?id\\_4=224](http://www.fcsm.ru/ru/contributors/insurance_industry/statistics/index.php?id_4=224) (дата обращения: 15.05.2013).

<sup>3</sup> См.: Гварлиани Т. Е., Балакирева В. Ю. Денежные потоки в страховании. М.: Финансы и статистика, 2004. С. 9.

<sup>4</sup> См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. и автор предисл. С. В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М.: Контракт; Волтерс Клувер, 2011. С. 537.

<sup>5</sup> См.: Мамедов А. А. Финансово-правовое регулирование финансовой деятельности государства в сфере страхования // Законодательство и экономика. 2004. № 6.

1) *предупредительную* (страхование позволяет проводить профилактические мероприятия, направленные на предупреждение наступления возможного ущерба за счет фонда предупредительных мероприятий, а также стимулирует страхователей предпринимать меры, направленные на снижение вероятности наступления страховых случаев);

2) *восстановительную* (защитную) (заключается в том, что при наступлении страхового случая осуществляется страховая выплата, за счет которой происходит полное или частичное возмещение ущерба);

3) *сберегательно-накопительную* (направлена на сохранение страховых взносов в течение длительного времени);

4) *контрольную* (поскольку страховые взносы имеют целевое назначение, они могут направляться страховщиками только на строго определенные цели с соблюдением порядка, установленного законодательством и правилами страхования);

5) *инвестиционную* (направлена на получение дополнительного дохода путем размещения средств страховых резервов).

Можно выделить четыре исторически сложившихся *типа страхования*: самострахование, взаимное страхование, коммерческое страхование, включая перестрахование, и социальное страхование.

Исторически первым способом защиты от случайностей было *самострахование*. Оно реализуется в форме создания запасов (пищи, воды, одежды, денег и т.п.). С появлением страхования самострахование не исчезло и продолжает существовать и на уровне отдельной семьи, и на уровне предприятия, и на уровне государства.

Примером самострахования на уровне государства является включение в состав бюджетов бюджетной системы РФ резервных фондов, Фонда национального благосостояния — в состав федерального бюджета. Так, в расходной части бюджетов бюджетной системы РФ (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) предусматривается создание резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций): резервного фонда Правительства РФ, резервных фондов высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, резервных фондов местных администраций. В соответствии со ст. 81 БК РФ средства резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) 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.

В составе федерального бюджета помимо Резервного фонда формируется Фонд национального благосостояния, который представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета ПФР (ст. 96.10 БК РФ).

Появление *взаимного страхования* было вызвано необходимостью распределения возможных убытков, которая явилась следствием развития

общественных отношений и углублением разделения труда. Формирование страхового фонда, выражающегося в обязательствах возмещать убытки в порядке последующего их распределения между членами определенных страховых соглашений, являлось древнейшей формой страхования, для которой характерно отсутствие регулярности вносимых в общую кассу платежей. В дальнейшем страхование приобретает более совершенную форму: оно строится на основе регулярных платежей, которые приводят к аккумуляции (накоплению) денежных средств и созданию страхового фонда.

Первичные формы страхования получили правовую регламентацию уже в Законах вавилонского царя Хаммурапи, которые регулировали заключение соглашений между участниками торгового каравана о том, чтобы совместно нести убытки, возникшие у кого-либо из них в пути от нападения разбойников, краж и прочего ущерба. В Древней Индии и в Древнем Египте в среде ремесленников и торговцев существовали профессионально-корпоративные организации, в задачи которых входило оказание материальной помощи при наступлении несчастных случаев и смерти их членов. Фактически указанные организации являлись кассами взаимопомощи.

Весьма интересными являются первые упоминания о страховании в древнерусских источниках права. Так, «Русская Правда»<sup>1</sup> (ст. 6, 8) содержала положения, которые можно рассматривать в качестве особого вида страхования гражданской ответственности за причинение смерти:

«Если кто убьет княжеского мужа, совершив на него нападение, и убийца не будет пойман, то платит за него 80 гривен та округа, где найден убитый. Ели же убит простой человек, то округа платит 40 гривен... Если убийство совершено не умышленно, а в ссоре или на пиру при людях, то убийца выплачивает виру (денежный штраф) также с помощью округи. Если кто откажется от участия в уплате дикой (подушной) виры, тому округа не помогает в уплате за него самого, и он сам за себя тогда платит».

В гл. 72 «Стоглава»<sup>2</sup> («Об искуплении пленных») предусматривались три способа выкупа из плена за счет средств царской казны с последующим возмещением затраченных средств путем ежегодной раскладки среди населения. Со временем последующее возмещение было заменено регулярными платежами, образующими специальный фонд выкупа пленных. Указанные отчисления можно рассматривать в качестве налоговых платежей, но при этом им присущи все элементы государственного обязательного страхования (обязательные ежегодные платежи, образующие специальный фонд и курирующий их государственный орган — Посольский приказ).

Во времена царствования Екатерины II уже появляются нормы, непосредственно регулирующие отдельные виды страхования: морского, от огня, ипотечного. В 1786 г. при государственном банке была создана Страховая экспедиция, в обязанности которой вменялось проведение стра-

---

<sup>1</sup> Пространная редакция «Русской Правды» // Российское законодательство X—XX веков : в 9 т. Т. 1 : Законодательство Древней Руси. М. : Юрид. лит., 1984. С. 64.

<sup>2</sup> Стоглав // Российское законодательство X—XX веков : в 9 т. Т. 2 : Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. М. : Юрид. лит., 1984. С. 350.

хования строений и имущества от огня. В это же время устанавливаются ограничения на страхование в иностранных компаниях.

В XIX в. страхование стали осуществлять разнообразные по форме частные страховые компании. Ведущее место среди них занимали акционерные страховые общества, как российские, так и иностранные. Получило развитие взаимное страхование.

14 октября 1827 г. было создано «Первое российское страховое от огня общество». Его объявленный капитал составлял 10 млн руб. От российского правительства оно получило 20-летнюю монополию на страхование в Санкт-Петербурге, Москве и Одессе, а также нескольких губерниях и, кроме того, было освобождено от всех видов налогов, за исключением страховой пошлины<sup>1</sup>. В 1835 г. было создано «Второе российское страховое от огня общество», в 1846 г. — общество «Саламандра». В сфере личного страхования в 1835 г. создано «Российское общество страхования капиталов и доходов», которое впоследствии получило название «Жизнь». После реформы 1861 г. в России началось бурное развитие акционерного страхования: к 1913 г. русские страховые общества владели уже значительными капиталами, их активы составляли 374 млн руб.<sup>2</sup>

Дальнейшее развитие страхового дела в России было связано с изменениями всей системы общественных отношений, которые последовали после Октябрьской революции 1917 г. Была провозглашена национализация страхового дела и создана система государственного страхования.

Декретом СНК РСФСР от 23 марта 1918 г. был учрежден государственный контроль над всеми видами страхования, кроме социального, который возглавлял Комиссариат по делам страхования.

28 ноября 1918 г. был принят Декрет СНК РСФСР «Об организации страхового дела в Российской Республике», объявивший «страхование во всех его видах и формах» государственной монополией. Руководство имущественным страхованием было передано Пожарно-страховому отделу при Высшем Совете Народного Хозяйства (ВСНХ), проведение операций по страхованию жизни — сберегательным кассам.

В 1921 г. была провозглашена новая экономическая политика (нэп), и 6 октября 1921 г. Декретом СНК РСФСР «О государственном имущественном страховании» положено начало созданию системы государственного страхования — Госстраха. Были созданы Главное управление страхования в составе Народного комиссариата финансов и местные страховые органы в виде подотделов финансовых отделов.

Декрет СНК РСФСР от 6 июля 1922 г. «О государственном страховании» предоставил Госстраху право осуществлять добровольное страхование жизни и здоровья людей.

Окончательно организационные и экономические основы государственного страхования были определены в 1925 г., когда ЦИК и СНК СССР

---

<sup>1</sup> См.: Кузнецов А. Польшающий мегаполис // Русский полис. 2005. № 5. С. 34.

<sup>2</sup> См.: Алгазин А. И., Галагуза Н. Ф., Ларичев В. Д. Страхование мошенничество и методы борьбы с ним : учеб.-практ. пособие. М. : Дело, 2003. С. 13 ; Маренков Н. Л., Косаренко Н. Н. Страхование. С. 40.



18 сентября утвердили Положение о государственном страховании Союза Советских Социалистических Республик.

До 1958 г. система Госстраха была жестко централизованной в масштабе СССР. С 1958 г. часть системы Госстраха передается в ведение министерств финансов союзных республик. А в 1947 г. из состава Госстраха выделилось Управление иностранного страхования (Ингосстрах) как самостоятельная хозяйственная организация.

Кардинальные изменения в развитии страхового дела в России связаны с принятием Закона СССР от 26.05.1988 № 8998-ХІ «О кооперации в СССР». В стране появилось *частное страхование*: начали активно создаваться страховые кооперативы, малые предприятия, а затем и акционерные страховые компании. Легкость регистрации страховых компаний, отсутствие серьезных требований к организации деятельности и обеспечению финансовой устойчивости отразились на их надежности, что, в свою очередь, подорвало доверие населения к страхованию в целом. Негативное влияние на уровень развития страхования в России оказали также длительный спад производства и недостаточный уровень его развития, высокие темпы инфляции, низкий уровень доходов населения, неразвитость финансового рынка, состояние национальной денежной системы и т.д.<sup>1</sup>

Страхование стремительно развивается и требует более пристального внимания со стороны государства. С принятием в 1992 г. Закона РФ «О страховании»<sup>2</sup> начинается новый этап в развитии страхования в России. Постановлением Правительства РФ от 01.10.1998 № 1139 были одобрены «Основные направления развития национальной системы страхования в Российской Федерации в 1998—2000 годах». Указанный документ достаточно четко определил факторы, отрицательно сказывающиеся на развитии страхования в Российской Федерации. К их числу были отнесены:

1) отсутствие:

стимулирования населения и предприятий к более широкому использованию возможностей страхования для защиты своих имущественных интересов;

надежного механизма государственного контроля за выполнением страховыми организациями принятых обязательств;

системы адекватной оценки надежности и финансовой устойчивости страховых организаций;

2) невысокие финансовые возможности национальных страховых компаний по покрытию крупных убытков в связи с недостаточным размером собственных средств;

3) ненадежность информационно-аналитической работы в сфере страхования;

4) бессистемное и запоздалое принятие правовых актов, регулирующих страховую деятельность;

<sup>1</sup> См.: Гварлиани Т. Е., Балакирева В. Ю. Денежные потоки в страховании. С. 3.

<sup>2</sup> Первоначальное название Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации». — *Примеч. ред.*

5) трудности с обеспечением профессионально-подготовленными кадрами, отвечающими современным требованиям ведения страховых операций.

## 11.2. Организация страхования в Российской Федерации

Финансово-страховое право является, с одной стороны, разделом финансового права, с другой — частью комплексного правового образования — **страхового права**. Помимо норм финансового права, страховое право как комплексный правовой институт состоит из норм гражданского, административного, трудового права и права социального обеспечения<sup>1</sup>. Нормы финансового права регламентируют организацию страховой деятельности (страхового дела), условия и порядок лицензирования и аттестации субъектов страхового дела, определяют условия обеспечения финансовой устойчивости страховщиков, порядок осуществления обязательного страхования, порядок формирования и правила размещения средств страховых резервов, классификацию видов страхования и порядок осуществления государственного надзора за деятельностью субъектов страхового дела (страхового надзора).

Совокупность нормативных правовых актов, регламентирующих правоотношения в сфере страхования, образуют **страховое законодательство**. Нормативные источники, составляющие правовую основу финансово-правового регулирования в сфере страхования, включают в себя:

- общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ, ратифицированные Федеральным Собранием РФ;
- Конституцию РФ;
- федеральные законы (ГК РФ, БК РФ, НК РФ, Закон об организации страхового дела, федеральные законы, регулирующие страхование в социальной сфере, и др.);
- нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ;
- нормативные правовые акты федеральных министерств и ведомств (в основном это акты Минфина России и органа страхового надзора);
- правовые акты субъектов РФ (в основном акты, регулирующие деятельность территориальных фондов ОМС и уплату региональных (местных) налогов).

Согласно Протоколу от 16 декабря 2011 г. Российская Федерация присоединилась к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.<sup>2</sup> Указанный протокол определяет условия поэтапного доступа на российский рынок иностранных страховщиков и перестраховщиков. Так, через девять лет с даты присоединения России к Всемирной торговой организации (ВТО) будет разрешено коммерческое присутствие в форме филиала иностранного страховщика в сфере страхования жизни и страхования иного, чем страхование жизни,

<sup>1</sup> См.: Худяков А. И. Избранные труды по финансовому праву. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2010. С. 298.

<sup>2</sup> Московский журнал международного права. 1997. № 1. С. 179—180.

и перестраховщика в сфере перестрахования (кроме страхования государственных закупок и обязательного страхования иного, чем обязательное страхование гражданской ответственности владельцев автомобилей, и перестрахования связанных с ним рисков). Дополнительно оговорены условия участия иностранного инвестора (инвесторов) в уставных капиталах страховых организаций и перестраховщиков, а также ограничения в отношении страховщиков и перестраховщиков, являющихся дочерними обществами по отношению к иностранному инвестору (инвесторам)<sup>1</sup>.

Базовыми источниками права, регулирующими вопросы страхования в Российской Федерации, бесспорно, являются Закон об организации страхового дела и гл. 48 ГК РФ. Однако страховое законодательство в настоящее время весьма обширно и продолжает увеличиваться. Законодательство содержит в себе как законы, которые полностью посвящены отдельным видам страхования, так и законы, содержащие в себе отдельные нормы, регламентирующие страховые правоотношения.

Отдельным видам страхования посвящены следующие Федеральные законы:

- от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»;
- от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»;
- от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»;
- от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»;
- от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»;
- от 28.03.1998 № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы»;
- от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»;
- от 14.06.2012 № 67-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном»;
- от 27.07.2010 № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте»;

---

<sup>1</sup> См.: подп. «А» п. 7 разд. II Перечня специфических обязательств Российской Федерации по услугам Протокола от 16.12.2011 «О присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.».

- от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»;

- от 29.11.2007 № 286-ФЗ «О взаимном страховании».

Правовому регулированию страховых отношений посвящены также отдельные нормы следующих законов:

- Жилищного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ;

- Воздушного кодекса Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ;

- Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ;

- Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11.02.1993 № 4462-1;

- Закона РФ от 29.05.1992 № 2872-1 «О залоге»;

- Закона РФ от 20.08.1993 № 5663-1 «О космической деятельности»;

- Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»;

- Федерального закона от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

В целях создания эффективной системы страховой защиты имущественных интересов граждан и юридических лиц в Российской Федерации распоряжением Правительства РФ от 25.09.2002 № 1361-р была одобрена Концепция развития страхования в Российской Федерации.

Поскольку за годы рыночных преобразований не удалось в полной мере сформировать устойчивый, соответствующий современным потребностям общества рынок страховых услуг, дальнейшее развитие страхования в России требовало уточнения его роли в решении социально-экономических задач государства.

На состояние экономики влияют значительные расходы, которые связаны с ликвидацией последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф и покрываются за счет бюджетных средств и средств граждан и юридических лиц. Из-за недостатка средств компенсация убытков зачастую происходит избирательно, в результате чего имущественные интересы граждан и юридических лиц в большей части ущемляются. Возрастают также потери от предпринимательских рисков.

В Концепции развития страхования в Российской Федерации были определены *основные задачи* по развитию страхового дела:

- а) формирование законодательной базы рынка страховых услуг;

- б) развитие обязательного и добровольного видов страхования;

- в) создание эффективного механизма государственного регулирования и надзора за страховой деятельностью;

- г) стимулирование перевода сбережений населения в долгосрочные инвестиции с использованием механизмов долгосрочного страхования жизни;

- д) поэтапная интеграция национальной системы страхования с международным страховым рынком.

В процессе страхования, сострахования и перестрахования на основе норм права возникают урегулированные этими нормами общественные отношения, участники которых наделены субъективными юридическими

правами и обременены юридическими обязанностями. Участниками отношений, возникающих в сфере страхования, являются:

- 1) страхователи, застрахованные лица, выгодоприобретатели;
- 2) страховые организации;
- 3) общества взаимного страхования;
- 4) страховые агенты;
- 5) страховые брокеры;
- 6) страховые актуарии;
- 7) федеральный орган исполнительной власти, к компетенции которого относится осуществление функций по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела) (далее — орган страхового надзора);
- 8) объединения субъектов страхового дела, в том числе саморегулируемые организации.

Страховые организации, общества взаимного страхования, страховые брокеры и страховые актуарии являются **субъектами страхового дела**.

Деятельность субъектов страхового дела подлежит лицензированию, за исключением деятельности страховых актуариев, которые подлежат аттестации.

Сведения о субъектах страхового дела вносятся в единый государственный реестр субъектов страхового дела.

**Страховщиками** являются юридические лица, созданные в соответствии с законодательством РФ для осуществления страхования, перестрахования, взаимного страхования и получившие лицензии в установленном Законом об организации страхового дела порядке. Страховщики осуществляют оценку страхового риска, получают страховые премии (страховые взносы), формируют страховые резервы, инвестируют активы, определяют размер убытков или ущерба, производят страховые выплаты, осуществляют иные связанные с исполнением обязательств по договору страхования действия.

Страховщики вправе осуществлять или только страхование жизни, или только страхование объектов имущественного и личного страхования, кроме жизни.

Под **перестрахованием** понимается деятельность по защите одним страховщиком (перестраховщиком) имущественных интересов другого страховщика (перестрахователя), связанных с принятым последним по договору страхования (основному договору) обязательств по страховой выплате. Таким образом, перестрахование — это разновидность страхования, которое по своей сути является страхованием страховщиков. При этом перестрахование обладает целым рядом особенностей, включая специфическую терминологию, и в связи с недостаточностью правового регулирования в настоящее время в значительной мере осуществляется на основании обычаев делового оборота<sup>1</sup>.

В рамках системы перестрахования решается ряд весьма важных задач:

- 1) распределение рисков — происходит вторичное распределение рисков, ранее принятых на страхование, между участниками страхового процесса;

---

<sup>1</sup> См.: ст. 5 ГК РФ.

2) стабилизация страховой деятельности — сокращаются колебания рисков в результате деятельности страховщиков за определенный период, что делает их более стабильными;

3) обеспечение емкости страхового рынка — расширяются возможности страховщиков по приему на страхование крупных и опасных рисков;

4) предоставление условий для накопления активов прямым страховщиком;

5) предоставление ликвидных активов для быстрого урегулирования убытков прямым страховщиком при наступлении страховых случаев<sup>1</sup>.

Регулирование отношений по осуществлению взаимного страхования имущественных интересов членами обществ взаимного страхования (далее — ОВС), установление особенностей правового положения ОВС, условий их деятельности, прав и обязанностей членов ОВС осуществляется Федеральным законом «О взаимном страховании».

**Взаимным страхованием** является страхование имущественных интересов членов (ОВС) на взаимной основе путем объединения в обществе взаимного страхования необходимых для этого средств. Взаимное страхование обществом имущественных интересов своих членов осуществляется непосредственно на основании устава ОВС (только имущественные интересы, связанные с осуществлением одного вида страхования), в случае если уставом ОВС предусмотрено заключение договора страхования, — на основании такого договора.

Общество взаимного страхования не вправе осуществлять обязательное страхование, за исключением случаев, если такое право предусмотрено федеральным законом о конкретном виде обязательного страхования.

*Объектами* взаимного страхования могут быть только объекты имущественного страхования, т.е. имущественные интересы членов ОВС, связанные, в частности:

1) с владением, пользованием и распоряжением имуществом (страхование имущества);

2) риском наступления ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц, а в случаях, предусмотренных законом, риском ответственности за нарушение договора (страхование гражданской ответственности);

3) осуществлением предпринимательской деятельности (страхование предпринимательских рисков).

Общество взаимного страхования может быть создано по инициативе не менее чем пяти, но не более чем 2000 физических лиц и (или) по инициативе не менее чем трех, но не более чем 500 юридических лиц, создавших общее собрание, на котором принимается устав общества, формируются органы управления общества и орган контроля общества. ОВС может быть создано также в результате реорганизации существующих общества взаимного страхования, потребительского кооператива или некоммерческого партнерства.

---

<sup>1</sup> Гварлиани Т. Е., Балакирева В. Ю. Денежные потоки в страховании. С. 44.

Субъекты страхового дела в целях координации своей деятельности, представления и защиты общих интересов своих членов могут образовывать союзы, ассоциации и иные *объединения субъектов страхового дела*, в том числе *саморегулируемые организации*. Сведения об объединении субъектов страхового дела подлежат внесению в Реестр объединений субъектов страхового дела на основании представляемых в орган страхового надзора копий свидетельств о государственной регистрации таких объединений и их учредительных документов.

По состоянию на 31 марта 2013 г. в Реестре объединений субъектов страхового дела зарегистрировано 44 организации<sup>1</sup>. Наиболее крупными из них являются Всероссийский союз страховщиков (ВСС), Российский союз автостраховщиков (РСА), Национальный союз страховщиков ответственности (НССО).

**Страховыми агентами** являются постоянно проживающие на территории РФ и осуществляющие свою деятельность на основании гражданско-правового договора физические лица или российские юридические лица (коммерческие организации), которые представляют страховщика в отношениях со страхователем и действуют от имени страховщика и по его поручению в соответствии с предоставленными полномочиями.

**Страховые брокеры** — постоянно проживающие на территории РФ и зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей физические лица или российские юридические лица (коммерческие организации), которые действуют в интересах страхователя (перестрахователя) или страховщика (перестраховщика) и осуществляют деятельность по оказанию услуг, связанных с заключением договоров страхования (перестрахования) между страховщиком (перестраховщиком) и страхователем (перестрахователем), а также с исполнением указанных договоров. При оказании услуг, связанных с заключением указанных договоров, страховой брокер не вправе одновременно действовать в интересах страхователя и страховщика.

Страховые брокеры вправе осуществлять иную не запрещенную законом деятельность, связанную со страхованием, за исключением деятельности в качестве страхового агента, страховщика, перестраховщика. Это может быть деятельность, связанная с проведением предстрахового осмотра имущества, консультации по вопросам, касающимся наступления страхового случая, помощь в сборе документов, подтверждающих факт и обстоятельства наступления страхового случая.

Страховые брокеры не вправе осуществлять деятельность, не связанную со страхованием.

**Страховыми актуариями** являются физические лица, постоянно проживающие на территории РФ, имеющие квалификационный аттестат и осуществляющие на основании трудового договора или гражданско-правового договора со страховщиком деятельность по расчетам страховых тарифов,

---

<sup>1</sup> URL: [http://www.fcsm.ru/ru/contributors/insurance\\_industry/association\\_insurance\\_entities/](http://www.fcsm.ru/ru/contributors/insurance_industry/association_insurance_entities/) (дата обращения: 15.05.2013).

страховых резервов страховщика, оценке его инвестиционных проектов с использованием актуарных расчетов.

Помимо привлечения названных в Законе об организации страхового дела посредников (страховых брокеров и агентов), обычной практикой организации деятельности страховщика является активное использование иных аутсорсеров:

- 1) для осмотра принимаемого на страхование имущества может привлекаться сюрвейер<sup>1</sup>;
- 2) в урегулировании убытков принимают участие аджастеры<sup>2</sup>, оценочные организации, аварийные комиссары, диспашеры<sup>3</sup>, ассистансы<sup>4</sup>;
- 3) функции по реализации прав страховщика на суброгацию и регресс передаются на аутсорсинг коллекторским агентствам<sup>5</sup>, юридическим фирмам или частнопрактикующим юристам.

В целях соблюдения страхового законодательства субъектами страхового дела, предупреждения и пресечения нарушений страхового законодательства участниками страховых правоотношений, обеспечения защиты прав и законных интересов страхователей, иных заинтересованных лиц и государства, эффективного развития страхового дела за деятельностью субъектов страхового дела осуществляется **государственный надзор** (далее — страховой надзор).

Страховой надзор осуществляется органом страхового надзора на принципах *законности, гласности и организационного единства*. В разные периоды страховой надзор осуществлялся различными органами: Федеральной службой по надзору за страховой деятельностью (Росстрахнадзором), Департаментом страхового надзора Минфина России, Федеральной службой страхового надзора Минфина России, Федеральной службой по финансовым рынкам (ФСФР России). С сентября 2013 г. функции по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела) возложены на Банк России (п. 3 ст. 30 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации»).

Страховой надзор включает в себя:

- 1) лицензирование деятельности субъектов страхового дела, аттестацию страховых актуариев и ведение единого государственного реестра субъектов страхового дела, реестра объединений субъектов страхового дела;

---

<sup>1</sup> Сюрвейер (англ. *Surveyor*) — специалист, осуществляющий осмотр имущества, принимаемого на страхование.

<sup>2</sup> Аджастер (англ. *Adjuster; Claims adjuster; Loss adjuster*) — независимый специалист или организация по урегулированию претензий страхователя на возмещение убытков в связи со страховым случаем.

<sup>3</sup> Диспашер (фр. *Dispatcheur*, англ. *Average adjuster*) — специалист в области морского права, составляющий расчеты по распределению расходов по общей аварии между судном, грузом и фрахтом (диспашу).

<sup>4</sup> Ассистанс (от фр. *Assistance* — помощь) — услуги, оказываемые выехавшим за рубеж туристам в соответствии с условиями договора страхования.

<sup>5</sup> Коллекторское агентство (от англ. *Collection* — сбор) — агентство, профессионально специализирующееся на взыскании просроченной дебиторской задолженности и проблемной задолженности.



2) контроль за соблюдением страхового законодательства, в том числе путем проведения на местах проверок деятельности субъектов страхового дела, и достоверности представляемой ими отчетности, а также за обеспечением страховщиками их финансовой устойчивости и платежеспособности;

3) выдачу в течение 30 дней в предусмотренных законодательством случаях разрешений на увеличение размеров уставных капиталов страховых организаций за счет средств иностранных инвесторов, на совершение с участием иностранных инвесторов сделок по отчуждению акций (долей в уставных капиталах) страховых организаций, на открытие представительств иностранных страховых, перестраховочных, брокерских и иных организаций, осуществляющих деятельность в сфере страхового дела, а также на открытие филиалов страховщиков с иностранными инвестициями;

4) принятие решения о назначении временной администрации, о приостановлении и об ограничении полномочий исполнительного органа страховой организации в случаях и в порядке, которые установлены Федеральным законом от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Банк России в пределах своих полномочий также рассматривает дела об административных правонарушениях, связанных с неисполнением требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (ст. 23.74 КоАП РФ).

Предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции на страховом рынке обеспечивается *Федеральной антимонопольной службой* (ФАС России) в соответствии с антимонопольным законодательством РФ.

Лицензирование деятельности субъектов страхового дела осуществляется на основании их заявлений и документов, представленных в соответствии с Законом об организации страхового дела. Лицензия на осуществление страхования, перестрахования, взаимного страхования, страховой брокерской деятельности (далее также — лицензия) выдается субъектам страхового дела. Право на осуществление деятельности в сфере страхового дела предоставляется только субъекту страхового дела, получившему лицензию.

Лицензия, как правило, выдается без ограничения срока ее действия и действует со дня ее получения субъектом страхового дела. Закон предусматривает возможность выдачи временной лицензии сроком до трех лет.

При выявлении нарушения страхового законодательства субъекту страхового дела органом страхового надзора выдается предписание об устранении нарушения (далее — предписание). Субъект страхового дела в установленном предписанием срок представляет в орган страхового надзора документы, подтверждающие устранение выявленных нарушений.

В соответствии с ч. 9 ст. 19.5 КоАП РФ за несвоевременное выполнение законного предписания Банка России может быть наложен административный штраф (на должностных лиц в размере от 20 тыс. до 30 тыс. руб.; на юридических лиц — от 500 тыс. до 700 тыс. руб.).

Непредставление или нарушение порядка либо сроков представления в Банк России отчетов, уведомлений и иной информации, предусмотренной законодательством и (или) необходимой для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, либо представление информации не в полном объеме и (или) недостоверной информации, за исключением случаев, когда в соответствии со страховым законодательством Банком России дается предписание об устранении нарушения страхового законодательства, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 2 тыс. до 4 тыс. руб.; на должностных лиц — от 20 тыс. до 30 тыс. руб. или дисквалификацию на срок до одного года; на юридических лиц — от 500 тыс. до 700 тыс. руб. (ст. 19.7.3 КоАП РФ).

В случае неисполнения предписания надлежащим образом или в установленный срок, а также в случае уклонения субъекта страхового дела от получения предписания действие лицензии может быть ограничено или приостановлено.

### **11.3. Правоотношения в области страхования. Страховые резервы**

Рассматривая страхование, нельзя не затронуть вопрос о его классификации. Традиционно страхование подразделяется на виды по различным критериям. Классификации страхования по объектам страхования и по форме осуществления страхования являются основополагающими.

*По объектам страхования* выделяют личное и имущественное страхование<sup>1</sup>. *Личное страхование*, в свою очередь, подразделяется на страхование жизни, страхование от несчастных случаев и болезней, медицинское страхование. Учитывая количество застрахованных лиц, в личном страховании можно выделить индивидуальное и коллективное личное страхование. *Имущественное страхование* включает в себя страхование имущества, гражданской ответственности (деликтной или договорной), предпринимательских и финансовых рисков<sup>2</sup>.

*По форме осуществления* выделяют добровольное и обязательное страхование<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Следует отметить, что в силу различного регулирования данного вопроса гл. 48 ГК РФ и Законом об организации страхового дела в учебной литературе встречается и иная классификация. Зачастую, классифицируя страхование по объекту, выделяют три вида страхования: личное, имущественное и страхование ответственности. Такой подход также имеет свои правовые основания, но более адекватным представляется деление страхования на личное и имущественное.

<sup>2</sup> Зачастую страхование финансовых рисков не выделяется в отдельный вид, что представляется необоснованным, так как он предусмотрен ст. 32.9 Закона об организации страхового дела как отдельный вид и отличается от страхования предпринимательских рисков в части субъектного состава страхователей: при страховании предпринимательских рисков страхователями могут быть только предприниматели (ст. 933 ГК РФ), а при страховании финансовых рисков такое ограничение отсутствует.

<sup>3</sup> См.: п. 2 ст. 3 Закона об организации страхового дела.

*Добровольное страхование* осуществляется на основании договора страхования и правил страхования, определяющих общие условия его осуществления. Правила страхования принимаются и утверждаются страховщиком или объединением страховщиков самостоятельно в соответствии с ГК РФ и Законом об организации страхового дела. Обязательным содержанием правил страхования являются положения о субъектах и объектах страхования, страховых случаях и страховых рисках, порядке определения страховой суммы, страхового тарифа и страховой премии (страховых взносов), порядке заключения, исполнения и прекращения договоров страхования, правах и обязанностях сторон, об определении размера убытков или ущерба, о порядке определения страховой выплаты, случаях отказа в страховой выплате и иные положения.

*Обязательное страхование* осуществляется в силу требования закона и направлено на обеспечение защиты от случайных опасностей, которые могут нанести значительный ущерб в социальной, экономической, технической (техногенной), экологической и других сферах. Законом, который вводит обязательное страхование, или в установленном им порядке должны быть определены объекты, подлежащие страхованию, риски, от которых они должны быть застрахованы, и минимальные размеры страховых сумм<sup>1</sup>. Законодатель особо подчеркивает, что в случаях, когда обязанность страхования не вытекает из закона, а основана на договоре, в том числе обязанность страхования имущества — на договоре с владельцем имущества или на учредительных документах юридического лица, являющегося собственником имущества, такое страхование не является обязательным в смысле ст. 935 ГК РФ.

Анализ действующего законодательства позволяет выделить следующие **виды обязательного страхования**:

- обязательное государственное страхование;
- обязательное социальное страхование;
- обязательное коммерческое страхование.

**Обязательное государственное страхование** — это страхование жизни, здоровья и имущества государственных служащих определенных категорий, которое осуществляется в целях обеспечения социальных интересов граждан и интересов государства за счет средств, выделяемых на эти цели из соответствующего бюджета министерствам и иным федеральным органам исполнительной власти (страхователям)<sup>2</sup>.

**Обязательное социальное страхование** — часть государственной системы социальной защиты населения, спецификой которой является осуществляемое в соответствии с федеральным законом страхование работающих граждан от возможного изменения материального и (или) социального положения, в том числе по независящим от них обстоятельствам. К обязательному социальному страхованию относятся обязательное пенсионное, обязательное медицинское страхование и др.

---

<sup>1</sup> См.: ст. 935, 936 ГК РФ.

<sup>2</sup> См.: ст. 969 ГК РФ.

**Обязательное коммерческое страхование** осуществляется в силу требования закона, которым на определенных лиц может быть возложена обязанность страховать:

- жизнь, здоровье или имущество других определенных в законе лиц на случай причинения вреда их жизни, здоровью или имуществу;
- риск своей гражданской ответственности, которая может наступить вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц или нарушения договоров с другими лицами.

Обязательное коммерческое страхование осуществляется путем заключения договора страхования лицом, на которое возложена обязанность такого страхования (страхователем), и, как правило, за его счет.

К обязательному коммерческому страхованию относятся:

- обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств;
- обязательное страхование гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте;
- обязательное страхование гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и др.

Общим для всех видов обязательного страхования является то, что страхование осуществляется в силу требований закона, различным — страхователи, объекты страхования и источники финансирования.

Условия и порядок осуществления обязательного страхования определяются федеральными законами о конкретных видах обязательного страхования.

Основная классификация видов страхования, в соответствии с которой лицензируется деятельность страховщиков, содержится в ст. 32.9 Закона об организации страхового дела и включает 23 вида добровольного страхования (пять видов личного страхования, восемь видов страхования имущества, восемь видов страхования гражданской ответственности, страхование предпринимательских и финансовых рисков):

- 1) страхование жизни на случай смерти, дожития до определенного возраста или срока либо наступления иного события;
- 2) пенсионное страхование;
- 3) страхование жизни с условием периодических страховых выплат (ренты, аннуитетов) и (или) с участием страхователя в инвестиционном доходе страховщика;
- 4) страхование от несчастных случаев и болезней;
- 5) медицинское страхование;
- 6) страхование средств наземного транспорта (за исключением средств железнодорожного транспорта);
- 7) страхование средств железнодорожного транспорта;
- 8) страхование средств воздушного транспорта;
- 9) страхование средств водного транспорта;
- 10) страхование грузов;
- 11) сельскохозяйственное страхование (страхование урожая, сельскохозяйственных культур, многолетних насаждений, животных);

- 12) страхование имущества юридических лиц, за исключением транспортных средств и сельскохозяйственного страхования;
- 13) страхование имущества граждан, за исключением транспортных средств;
- 14) страхование гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств;
- 15) страхование гражданской ответственности владельцев средств воздушного транспорта;
- 16) страхование гражданской ответственности владельцев средств водного транспорта;
- 17) страхование гражданской ответственности владельцев средств железнодорожного транспорта;
- 18) страхование гражданской ответственности организаций, эксплуатирующих опасные объекты;
- 19) страхование гражданской ответственности за причинение вреда вследствие недостатков товаров, работ, услуг;
- 20) страхование гражданской ответственности за причинение вреда третьим лицам;
- 21) страхование гражданской ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору;
- 22) страхование предпринимательских рисков;
- 23) страхование финансовых рисков.

В целях обеспечения исполнения обязательств по страхованию, перестрахованию, взаимному страхованию страховщики формируют **страховые резервы**. Порядок формирования страховых резервов устанавливается органом страхового надзора.

Страховые резервы не подлежат изъятию в федеральный бюджет и бюджеты иных уровней бюджетной системы РФ.

Средства страховых резервов используются исключительно для осуществления страховых выплат. Так, например, по страхованию иному, чем страхование жизни, страховщиками формируются резерв незаработанной премии, резерв заявленных, но неурегулированных убытков, резерв произошедших, но незаявленных убытков, стабилизационный резерв, стабилизационный резерв по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств и иные страховые резервы<sup>1</sup>.

Страховщики вправе инвестировать и иным образом размещать средства страховых резервов. Правила размещения страховщиками средств страховых резервов разрабатываются и утверждаются органом страхового надзора и устанавливают требования к составу и структуре активов, принимаемых для покрытия (обеспечения) страховых резервов. Указанные активы должны удовлетворять условиям диверсификации, возвратности, доходности (прибыльности) и ликвидности. В настоящее время для покрытия страховых резервов допускается 20 видов активов, включая ценные бумаги, банковские вклады (депозиты), недвижимое имущество и пр. Однако

---

<sup>1</sup> См.: Правила формирования страховых резервов по страхованию иному, чем страхование жизни, утв. приказом Минфина России от 11.06.2002 № 51н.

выбор активов для покрытия страховых резервов ограничен не только видами активов, но также их качеством и структурным соотношением.

Размещение средств страховых резервов может осуществляться страховщиком самостоятельно, а также путем передачи части средств страховых резервов в доверительное управление доверительным управляющим, являющимся резидентами РФ.

Помимо страховых резервов, в целях финансирования мероприятий по предупреждению наступления страховых случаев страховщики вправе формировать фонд предупредительных мероприятий.

Средства фонда (резерва) предупредительных мероприятий имеют целевое назначение и предназначены только для финансирования мероприятий по предупреждению несчастных случаев, утраты или повреждения застрахованного имущества и не могут быть использованы на иные цели<sup>1</sup>.

По своей природе и экономической сути фонд (резерв) предупредительных мероприятий не является страховым резервом, т.е. не имеет отношения к страховым обязательствам страховщика<sup>2</sup>.

Финансирование мероприятий по предупреждению несчастных случаев за счет средств сформированного страховщиком для этих целей фонда (резерва) производится в соответствии с договором, заключаемым страховщиком и непосредственным исполнителем, осуществляющим указанные в договоре мероприятия. Государственные органы, как правило, устанавливают примерный перечень предупредительных мероприятий, но он мог быть расширен страховщиком.

## 11.4. Отдельные виды страхования

**1. Обязательное социальное страхование.** Этот вид страхования 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 РФ, иных категорий граждан вследствие достижения пенсион-

---

<sup>1</sup> В соответствии с утратившим силу Указом Президента РФ от 07.07.1992 № 750 «Об основных направлениях государственной политики в сфере обязательного страхования» (п. 6) часть страховых взносов, полученных страховщиками при осуществлении обязательного личного страхования пассажиров (туристов, экскурсантов), в предусмотренном законодательством порядке направлялась на создание резервов для финансирования мероприятий по предупреждению несчастных случаев на транспорте. Средний размер отчислений в фонд (резерв) предупредительных мероприятий по договорам обязательного страхования составлял более 50% от суммы страховой премии, полученной страховщиком (см.: Положение о формировании и использовании резерва для финансирования мероприятий по предупреждению несчастных случаев на воздушном транспорте при осуществлении обязательного личного страхования пассажиров, утв. приказом Росстрахнадзора от 09.08.1996 № 02-04-06/1 и Федеральной авиационной службы России от 08.08.1996 № 1.16-170 ; решение Министерства транспорта РФ от 04.05.1995 «О Порядке взаиморасчетов по обязательному страхованию пассажиров (туристов, экскурсоводов)»).

<sup>2</sup> См.: письмо Минфина России от 15.04.2002 № 24-00/КП-51 «О резерве предупредительных мероприятий».

ного 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 РФ об обязательном социальном страховании.

Законодательство РФ об обязательном социальном страховании состоит из федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов РФ, а также законов и нормативных правовых актов субъектов РФ. основополагающим нормативным правовым актом в этой сфере является Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования». Указанный закон в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права регулирует отношения в системе обязательного социального страхования, определяет правовое положение субъектов обязательного социального страхования, основания возникновения и порядок осуществления их прав и обязанностей, ответственность субъектов обязательного социального страхования, а также устанавливает основы государственного регулирования обязательного социального страхования.

*Основными принципами* осуществления обязательного социального страхования являются:

- устойчивость финансовой системы обязательного социального страхования, обеспечиваемая на основе эквивалентности страхового обеспечения средствам обязательного социального страхования;
- всеобщий обязательный характер социального страхования, доступность для застрахованных лиц реализации своих социальных гарантий;
- государственная гарантия соблюдения прав застрахованных лиц на защиту от социальных страховых рисков и исполнение обязательств по обязательному социальному страхованию независимо от финансового положения страховщика;
- государственное регулирование системы обязательного социального страхования;
- паритетность участия представителей субъектов обязательного социального страхования в органах управления системы обязательного социального страхования;
- обязательность уплаты страхователями страховых взносов;
- ответственность за целевое использование средств обязательного социального страхования;
- обеспечение надзора и общественного контроля;
- автономность финансовой системы обязательного социального страхования.

*Видами социальных страховых рисков* являются:

- 1) необходимость получения медицинской помощи;
- 2) утрата застрахованным лицом заработка (выплат, вознаграждений в пользу застрахованного лица) или другого дохода в связи с наступлением страхового случая;
- 3) дополнительные расходы застрахованного лица или членов его семьи в связи с наступлением страхового случая.

*Страховыми случаями* признаются достижение пенсионного возраста, наступление инвалидности, потеря кормильца, заболевание, травма, несчастный случай на производстве или профессиональное заболевание, беременность и роды, рождение ребенка (детей), уход за ребенком в возрасте до полутора лет и другие случаи, установленные федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования» выделяет следующие *виды страхового обеспечения* по обязательному социальному страхованию:

- оплата медицинскому учреждению расходов, связанных с предоставлением застрахованному лицу необходимой медицинской помощи;
- пенсия по старости;
- пенсия по инвалидности;
- пенсия по случаю потери кормильца;
- пособие по временной нетрудоспособности;
- страховые выплаты в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием, оплата дополнительных расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию;
- пособие по беременности и родам;
- ежемесячное пособие по уходу за ребенком;
- единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;
- единовременное пособие при рождении ребенка;
- социальное пособие на погребение;
- иные виды страхового обеспечения, установленные федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

Управление системой обязательного социального страхования осуществляется Правительством РФ. Страховщики, создаваемые Правительством РФ, осуществляют обязательное социальное страхование в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

Средства обязательного социального страхования являются федеральной государственной собственностью, оперативное управление которой осуществляют страховщики.

Бюджеты фондов конкретных видов обязательного социального страхования на очередной финансовый год и на плановый период утверждаются федеральными законами, проекты которых вносятся в Государственную Думу Правительством РФ в установленном БК РФ порядке.

Особенностью бюджетов фондов конкретных видов обязательного социального страхования является то, что они не входят в состав федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Средства бюджетов фондов конкретных видов обязательного социального страхования изъятию не подлежат.

*Источниками поступлений* денежных средств в бюджеты фондов конкретных видов обязательного социального страхования являются:

- страховые взносы;
- межбюджетные трансферты из бюджетов бюджетной системы РФ в случаях, предусмотренных законодательством РФ;



- штрафные санкции и пеня;
- денежные средства, возмещаемые страховщикам в результате регрессных требований к ответственным за причинение вреда застрахованным лицам;
- доходы от размещения временно свободных денежных средств обязательного социального страхования;
- иные поступления, не противоречащие законодательству РФ.

*Тарифы страховых взносов* на обязательное социальное страхование устанавливаются федеральным законом и дифференцируются с учетом вероятности наступления социальных страховых рисков, а также возможностей исполнения страховых обязательств.

Денежные средства бюджетов фондов конкретных видов обязательного социального страхования имеют строго целевое назначение и могут расходоваться только на цели, устанавливаемые федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования и о бюджетах фондов конкретных видов обязательного социального страхования на очередной финансовый год и на плановый период.

Отчеты об исполнении бюджетов фондов конкретных видов обязательного социального страхования за конкретный финансовый год вносятся на рассмотрение Федерального Собрания Правительством РФ и утверждаются федеральными законами.

Уплата страховых взносов осуществляется страхователями в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» и (или) федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

Денежные средства обязательного социального страхования хранятся на счетах, открываемых ПФР, ФСС, ФОМС и территориальными фондами ОМС в учреждениях ЦБ РФ, а при отсутствии учреждений ЦБ РФ на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций — на счетах, открываемых в кредитных организациях, отбираемых на конкурсной основе соответствующими страховщиками в порядке, установленном Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup> и Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Плата за банковские услуги по операциям со средствами обязательного социального страхования не взимается.

С учетом большой значимости финансовой системы обязательного социального страхования законодательством предусмотрены государственные гарантии ее устойчивости. В случае нехватки в финансовой системе обяза-

---

<sup>1</sup> Указанный закон вступил в силу с 1 января 2014 г. До этого времени действовал Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». — *Примеч. ред.*

тельного социального страхования денежных средств для обеспечения выплат пенсий и пособий, оплаты медицинской помощи и иных установленных федеральными законами расходов Правительство РФ при разработке проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период предусматривает межбюджетные трансферты из федерального бюджета финансовой системе обязательного социального страхования в размерах, позволяющих обеспечить установленные федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования выплаты по обязательному социальному страхованию. Вложение временно свободных денежных средств обязательного социального страхования может осуществляться только под обязательства Правительства РФ, обеспечивающие их доходность в порядке, предусмотренном законодательством РФ.

**2. Обязательное медицинское страхование.** Здоровье населения является бесспорной ценностью, что нашло свое отражение в Конституции РФ, согласно которой в Российской Федерации охраняется здоровье людей<sup>1</sup> и каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь<sup>2</sup>. Конституцией РФ также предусмотрено, что медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

До 1 января 2011 г. важнейшим нормативным правовым актом, регулирующим обязательное медицинское страхование, являлся Закон РФ от 28.06.1991 № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации». В настоящее время отношения, возникающие в связи с осуществлением обязательного медицинского страхования, регулируются Федеральным законом от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее — Закон об ОМС). Указанный закон определяет правовое положение субъектов и участников обязательного медицинского страхования, основания возникновения их прав и обязанностей, гарантии их реализации, отношения и ответственность, связанные с уплатой страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

**Обязательное медицинское страхование** является одним из видов обязательного социального страхования и представляет собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на обеспечение при наступлении страхового случая гарантий бесплатного оказания застрахованному лицу медицинской помощи за счет средств ОМС в пределах территориальной программы ОМС и в установленных Законом об ОМС случаях в пределах базовой программы ОМС.

Помимо Конституции РФ и Закона об ОМС, правовой основой обязательного медицинского страхования являются Федеральные законы от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного

---

<sup>1</sup> См.: ч. 2 ст. 7 Конституции РФ.

<sup>2</sup> См.: ч. 1 ст. 41 Конституции РФ.

социального страхования», другие федеральные законы, законы субъектов РФ, иные нормативные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов.

Приказом Минздравсоцразвития России от 28.02.2011 № 158н утверждены Правила обязательного медицинского страхования, которые регулируют правоотношения субъектов и участников обязательного медицинского страхования при реализации Закона об ОМС.

Правила ОМС устанавливают:

- порядок подачи заявления о выборе (замене) страховой медицинской организации застрахованным лицом;
- единые требования к полису ОМС;
- порядок выдачи полиса ОМС либо временного свидетельства застрахованному лицу;
- порядок ведения реестра страховых медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС;
- порядок ведения реестра медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС;
- порядок направления территориальным фондом ОМС сведений о принятом решении об оплате расходов на лечение застрахованного лица непосредственно после произошедшего тяжелого несчастного случая на производстве;
- порядок оплаты медицинской помощи по ОМС;
- порядок осуществления расчетов за медицинскую помощь, оказанную застрахованным лицам за пределами субъекта РФ, на территории которого выдан полис ОМС;
- методику расчета тарифов на оплату медицинской помощи по ОМС;
- требования к размещению страховыми медицинскими организациями информации и другие положения.

**Страховым случаем** в рамках ОМС является совершившееся событие (заболевание, травма, иное состояние здоровья застрахованного лица, профилактические мероприятия), при наступлении которого застрахованному лицу предоставляется страховое обеспечение по обязательному медицинскому страхованию.

В качестве **страхового обеспечения** по ОМС выступает исполнение обязательств по предоставлению застрахованному лицу необходимой медицинской помощи при наступлении страхового случая и по ее оплате медицинской организации.

Оплата обязательного медицинского страхования осуществляется страхователями в виде **страховых взносов на ОМС**, обеспечивающих права застрахованного лица на получение страхового обеспечения. Законом об ОМС предусмотрено, что страховые взносы на ОМС:

- являются обязательными платежами;
- обладают обезличенным характером;
- имеют целевое назначение.

**Базовая программа ОМС** является составной частью программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. Она определяет права застрахованных лиц на бесплатное оказание

им за счет средств ОМС на всей территории РФ медицинской помощи и устанавливает единые требования к территориальным программам ОМС.

В рамках базовой программы ОМС оказываются:

- первичная медико-санитарная помощь, включая профилактическую помощь;
- скорая медицинская помощь (за исключением специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи);
- специализированная медицинская помощь в случаях, предусмотренных ч. 6 ст. 35 Закона об ОМС.

**Территориальная программа ОМС** является составной частью территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. Она определяет права застрахованных лиц на бесплатное оказание им медицинской помощи на территории субъекта РФ и должна соответствовать единым требованиям базовой программы ОМС.

Территориальная программа ОМС может включать в себя перечень страховых случаев, видов и условий оказания медицинской помощи в дополнение к предусмотренным базовой программой ОМС, при условии выполнения требований, установленных базовой программой ОМС.

Стоимость утвержденной территориальной программы ОМС не может превышать размер бюджетных ассигнований на реализацию территориальной программы ОМС, установленный законом о бюджете территориального фонда.

*Основными принципами* осуществления обязательного медицинского страхования являются:

1) обеспечение за счет средств ОМС гарантий бесплатного оказания застрахованному лицу медицинской помощи при наступлении страхового случая в рамках территориальной и базовой программ ОМС;

2) устойчивость финансовой системы ОМС, обеспечиваемая на основе эквивалентности страхового обеспечения средствам ОМС;

3) обязательность уплаты страхователями страховых взносов на ОМС в размерах, установленных федеральными законами;

4) государственная гарантия соблюдения прав застрахованных лиц на исполнение обязательств по ОМС в рамках базовой программы ОМС независимо от финансового положения страховщика;

5) создание условий для обеспечения доступности и качества медицинской помощи, оказываемой в рамках программ ОМС;

6) паритетность представительства субъектов и участников ОМС в органах управления обязательного медицинского страхования.

Закон об ОМС выделяет субъектов и участников обязательного медицинского страхования. **Субъектами ОМС** являются застрахованные лица, страхователи и Федеральный фонд ОМС. **Участники ОМС** — территориальные фонды, страховые медицинские организации и медицинские организации.

**Застрахованными лицами** являются физические лица:

1) работающие по трудовому договору, в том числе руководители организаций, являющиеся единственными участниками (учредителями), чле-

нами организаций, собственниками их имущества, или гражданско-правовому договору, предметом которого являются выполнение работ, оказание услуг, по договору авторского заказа, а также авторы произведений, получающие выплаты и иные вознаграждения по договорам об отчуждении исключительного права на произведения науки, литературы, искусства, издательским лицензионным договорам, лицензионным договорам о предоставлении права использования произведения науки, литературы, искусства;

2) самостоятельно обеспечивающие себя работой (индивидуальные предприниматели, занимающиеся частной практикой нотариусы, адвокаты, арбитражные управляющие);

3) являющиеся членами крестьянских (фермерских) хозяйств;

4) являющиеся членами семейных (родовых) общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, проживающие в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования;

5) неработающие граждане:

а) дети со дня рождения до достижения ими возраста 18 лет;

б) неработающие пенсионеры независимо от основания назначения пенсии;

в) граждане, обучающиеся по очной форме в образовательных учреждениях начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования;

г) безработные граждане, зарегистрированные в соответствии с законодательством о занятости;

д) один из родителей или опекун, занятые уходом за ребенком до достижения им возраста трех лет;

е) трудоспособные граждане, занятые уходом за детьми-инвалидами, инвалидами I группы, лицами, достигшими возраста 80 лет;

ж) иные не работающие по трудовому договору и не указанные в подп. «а» — «е» граждане, за исключением военнослужащих и приравненных к ним в организации оказания медицинской помощи лиц.

Физическими лицами, застрахованными по ОМС, могут быть:

- граждане Российской Федерации;

- постоянно или временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане, лица без гражданства (за исключением высококвалифицированных специалистов и членов их семей в соответствии с Федеральным законом от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;

- лица, имеющие право на медицинскую помощь в соответствии с Федеральным законом от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах».

Застрахованное лицо имеет право:

- на бесплатное оказание ему медицинской помощи;

- выбор (замену) страховой медицинской организации;

- выбор врача и выбор медицинской организации;

- получение достоверной информации о видах, качестве и об условиях предоставления медицинской помощи, а также на защиту персональных данных;

- возмещение ущерба в случае причинения вреда его здоровью при оказании медицинской помощи;
- защиту своих прав и законных интересов.

**Страхователями для работающих граждан** являются:

1) лица, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам (организации, индивидуальные предприниматели, физические лица, не признаваемые индивидуальными предпринимателями);

2) индивидуальные предприниматели, занимающиеся частной практикой нотариусы, адвокаты, арбитражные управляющие.

**Страхователями для неработающих граждан** являются органы исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченные высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, иные организации, определенные Правительством РФ. Указанные страхователи являются плательщиками страховых взносов на ОМС неработающего населения.

**Страховщиком** по обязательному медицинскому страхованию в рамках реализации базовой программы ОМС является *Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС)*.

ФОМС – самостоятельное государственное некоммерческое финансово-кредитное учреждение, созданное Российской Федерацией для реализации государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования.

Правовое положение ФОМС определяется законом о государственных социальных фондах, Законом об ОМС, другими федеральными законами и Уставом Федерального фонда обязательного медицинского страхования, утвержденным постановлением Правительства РФ от 29.07.1998 № 857.

При этом следует отметить, что правовое положение ФОМС определяется Уставом Федерального фонда обязательного медицинского страхования только до дня вступления в силу федерального закона о государственных социальных фондах<sup>1</sup>.

Основными *задачами* ФОМС являются:

- обеспечение финансовой устойчивости системы ОМС и создание условий для выравнивания объема и качества медицинской помощи, предоставляемой гражданам на всей территории РФ в рамках базовой программы ОМС;

- аккумулярование финансовых средств бюджета ФОМС для обеспечения финансовой стабильности системы ОМС.

Органами управления ФОМС являются правление ФОМС и председатель ФОМС. Правление ФОМС – коллегиальный орган, определяющий основные направления деятельности ФОМС и осуществляющий текущий контроль за его деятельностью. В состав правления ФОМС входят 11 человек. Руководитель уполномоченного федерального органа исполнительной власти и председатель ФОМС входят в состав правления ФОМС по должности.

**Федеральный фонд обязательного медицинского страхования:**

- участвует в разработке программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;

---

<sup>1</sup> См.: п. 1 ч. 13 ст. 51 Закона об ОМС.

- аккумулирует средства ОМС и управляет ими, формирует и использует резервы для обеспечения финансовой устойчивости ОМС;
- получает из органа, осуществляющего контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов на ОМС, необходимую информацию для осуществления ОМС;
- вправе начислять и взыскивать со страхователей для неработающих граждан недоимку по страховым взносам на ОМС неработающего населения, штрафы и пени;
- устанавливает формы отчетности и определяет порядок ведения учета и отчетности оказанной медицинской помощи по ОМС;
- издает нормативные правовые акты и методические указания в рамках своей компетенции;
- осуществляет контроль за соблюдением субъектами и участниками ОМС законодательства об ОМС и за использованием ими средств ОМС, в том числе проводит проверки и ревизии;
- ведет единые реестры в рамках ОМС (страховых медицинских организаций, медицинских организаций, экспертов качества медицинской помощи, застрахованных лиц);
- осуществляет иные функции в сфере ОМС.

Для реализации государственной политики в сфере ОМС на территориях субъектов РФ в соответствии с Законом об ОМС создаются *территориальные фонды* (далее — ТФОМС), которые, так же как и ФОМС, являются некоммерческими организациями. В целях реализации своих полномочий ТФОМС могут создавать филиалы и представительства. Территориальные фонды осуществляют отдельные полномочия ФОМС в части реализации территориальных программ ОМС в пределах базовой программы ОМС в соответствии с Законом об ОМС.

Правовое положение ТФОМС определяется федеральным законом о государственных социальных фондах, Законом об ОМС, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, нормативными правовыми актами субъекта Федерации.

Приказом Минздравсоцразвития России от 21.01.2011 № 15н утверждено Типовое положение о территориальном фонде обязательного медицинского страхования.

Территориальный фонд осуществляет управление средствами ОМС на территории субъекта РФ.

Имущество ТФОМС, приобретенное за счет средств ОМС, является государственной собственностью соответствующего субъекта РФ и используется территориальным фондом на праве оперативного управления.

Управление ТФОМС осуществляется директором, который назначается на должность и освобождается от нее высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ по согласованию с ФОМС.

Определение основных направлений деятельности ТФОМС и текущий контроль за его деятельностью осуществляет правление ТФОМС, которое является коллегиальным органом.

Территориальный фонд в своей деятельности подотчетен высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ и ФОМС.

Территориальный фонд осуществляет следующие полномочия страховщика:

- участвует в разработке территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и определении тарифов на оплату медицинской помощи на территории субъекта РФ;
- аккумулирует средства ОМС и управляет ими, осуществляет финансовое обеспечение реализации территориальных программ ОМС в субъектах Федерации, формирует и использует резервы для обеспечения финансовой устойчивости ОМС в порядке, установленном ФОМС;
- получает от органа, осуществляющего контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов на ОМС, необходимую информацию для осуществления ОМС;
- осуществляет администрирование доходов бюджета ФОМС, поступающих от уплаты страховых взносов на ОМС неработающего населения, регистрирует и снимает с регистрационного учета страхователей для неработающих граждан;
- начисляет недоимку по страховым взносам на ОМС неработающего населения, штрафы и пени и взыскивает их со страхователей;
- утверждает для страховых медицинских организаций дифференцированные подушевые нормативы в порядке, установленном правилами ОМС;
- обеспечивает права граждан в сфере ОМС, в том числе путем проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи, информирование граждан о порядке обеспечения и защиты их прав;
- осуществляет иные функции в сфере ОМС.

**Страховая медицинская организация**, осуществляющая деятельность в сфере ОМС — это страховая организация, имеющая лицензию на осуществление медицинского страхования<sup>1</sup>.

Страховая медицинская организация осуществляет отдельные полномочия Федерального фонда в соответствии Законом об ОМС и договором о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования, заключенным между территориальным фондом и страховой медицинской организацией.

Страховые медицинские организации вправе осуществлять деятельность только по обязательному и добровольному медицинскому страхованию. При этом они должны вести отдельный учет по операциям со средствами ОМС и средствами добровольного медицинского страхования, раз-

---

<sup>1</sup> См.: подп. 5 п. 1 ст. 32.9 Закона об организации страхового дела; п. 1 постановления Правительства РФ от 31.12.2010 № 1227 «Об особенностях лицензирования деятельности страховых медицинских организаций в сфере обязательного медицинского страхования и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».



дельный учет собственных средств и средств ОМС, предназначенных для оплаты медицинской помощи.

Деятельность в сфере ОМС страховые медицинские организации осуществляют на основании двух видов договоров:

1) договора о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования;

2) договора на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, заключенного между страховой медицинской организацией и медицинской организацией.

Формы типового договора о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования и типового договора на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти<sup>1</sup> по согласованию с органом страхового надзора.

Для включения в *реестр страховых медицинских организаций*, осуществляющих деятельность в сфере ОМС (далее также — реестр СМО), страховая медицинская организация, намеренная осуществлять деятельность в сфере ОМС, должна направить соответствующее уведомление в территориальный фонд до 1 сентября года, предшествующего году, в котором она намерена осуществлять деятельность в сфере ОМС.

Если на территориях субъектов РФ отсутствуют страховые медицинские организации, включенные в реестр СМО, их полномочия осуществляются территориальным фондом до дня начала осуществления деятельности страховых медицинских организаций, включенных в реестр СМО.

**Медицинскими организациями** в сфере обязательного медицинского страхования являются имеющие право на осуществление медицинской деятельности и включенные в реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС (далее также — реестр МО):

- организации любой предусмотренной законодательством РФ организационно-правовой формы;
- индивидуальные предприниматели, занимающиеся частной медицинской практикой.

Реестр МО содержит наименования, адреса медицинских организаций и перечень услуг, оказываемых данными медицинскими организациями в рамках территориальной программы ОМС. Порядок ведения, форма и перечень сведений реестра МО устанавливаются правилами ОМС. Реестр МО ведется территориальным фондом, размещается в обязательном порядке на его официальном сайте в сети Интернет и может дополнительно опубликовываться иными способами.

Медицинские организации, включенные в реестр МО, не имеют права в течение года, в котором они осуществляют деятельность в сфере ОМС, выйти из числа медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС, за исключением случаев ликвидации медицинской органи-

---

<sup>1</sup> В настоящее время этим органом является Минздрав России. См.: п. 1 Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 19.06.2012 № 608.

зации, утраты права на осуществление медицинской деятельности, банкротства или иных предусмотренных законодательством РФ случаев.

Медицинская организация осуществляет свою деятельность в сфере ОМС на основании договора на оказание и оплату медицинской помощи по ОМС и не вправе отказать застрахованным лицам в оказании медицинской помощи в соответствии с территориальной программой ОМС.

Медицинские организации ведут отдельный учет по операциям со средствами обязательного медицинского страхования.

*Средства обязательного медицинского страхования* формируются за счет:

- доходов от уплаты: страховых взносов на ОМС; недоимок по взносам, налоговым платежам; начисленных пеней и штрафов;
- средств федерального бюджета, передаваемых в бюджет ФФОМС в случаях, установленных федеральными законами, в части компенсации выпадающих доходов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на ОМС;
- средств бюджетов субъектов РФ, передаваемых в бюджеты ТФОМС в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ;
- доходов от размещения временно свободных средств;
- иных источников, предусмотренных законодательством РФ.

Обязанность по уплате страховых взносов на ОМС *работающего населения*, размер страхового взноса на ОМС работающего населения и отношения, возникающие в процессе осуществления контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) указанных страховых взносов и привлечения к ответственности за нарушение порядка их уплаты, устанавливаются Федеральным законом от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

Территориальные органы ПФР представляют сведения об уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование работающего населения в территориальные фонды в порядке, определяемом Соглашением об информационном обмене между Пенсионным фондом Российской Федерации и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования.

Тариф страхового взноса на ОМС *неработающего населения* в субъекте РФ рассчитывается как произведение тарифа, установленного Федеральным законом от 30.11.2011 № 354-ФЗ «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения», коэффициента дифференциации, установленного приложением к указанному закону, и коэффициента удорожания стоимости медицинских услуг, ежегодно устанавливаемого федеральным законом о бюджете ФФОМС на соответствующий финансовый год и плановый период.

Расчетным периодом по страховым взносам на ОМС неработающего населения признается календарный год. В течение расчетного периода уплата страховых взносов на ОМС неработающего населения осуществляется страхователями путем перечисления суммы ежемесячного обязательного платежа в бюджет ФОМС. Ежемесячный обязательный платеж подлежит уплате в срок не позднее 20-го числа текущего календарного месяца. Сумма ежемесячного страхового взноса на ОМС неработающего населения составляет 1/12 годового объема бюджетных ассигнований, предусмотренного на указанные цели законом о бюджете субъекта РФ.

В случае неуплаты или неполной уплаты страховых взносов на ОМС неработающего населения в установленный срок производится взыскание *недоимки* по страховым взносам на ОМС неработающего населения, начисленных *пеней и штрафов*.

Пенями признается денежная сумма, которую страхователь должен выплатить в случае уплаты причитающихся сумм страховых взносов на ОМС неработающего населения в более поздние сроки по сравнению с установленными. Пени начисляются за каждый календарный день просрочки исполнения обязанности по уплате страховых взносов на ОМС неработающего населения начиная со дня, следующего за сроком уплаты сумм страховых взносов на ОМС неработающего населения.

Пени за каждый день просрочки определяются в процентах от неуплаченной суммы страховых взносов на ОМС неработающего населения. Процентная ставка пеней принимается равной 1/300 действующей на день начисления пеней ставки рефинансирования ЦБ РФ.

Помимо пени к страхователю, нарушающему порядок уплаты страховых взносов на ОМС неработающего населения, применяются штрафы в размере от 2 до 20% от суммы страхового взноса.

*Средства страховой медицинской организации* (далее также — средства СМО) подразделяются на целевые и собственные.

*Целевые средства СМО* предназначены для оплаты медицинской помощи в рамках территориальной программы ОМС и формируются за счет:

1) средств, поступивших от территориального фонда на финансовое обеспечение ОМС в соответствии с договором о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования;

2) части средств, поступивших из медицинских организаций в результате применения к ним санкций за нарушения, выявленные при проведении контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи;

3) средств, поступивших от юридических или физических лиц, причинивших вред здоровью застрахованных лиц, в части сумм, затраченных на оплату медицинской помощи.

*Собственными средствами СМО* в сфере ОМС являются:

1) средства, предназначенные на расходы на ведение дела по ОМС;

2) часть средств, поступивших из медицинских организаций в результате применения к ним санкций за нарушения, выявленные при проведении контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи;

3) 10% средств, образовавшихся в результате экономии рассчитанного для страховой медицинской организации годового объема средств, определяемого исходя из количества застрахованных лиц в данной страховой медицинской организации и дифференцированных подушевых нормативов;

4) средства, поступившие от юридических или физических лиц, причинивших вред здоровью застрахованных лиц, сверх сумм, затраченных на оплату медицинской помощи.

Законом об ОМС предусмотрено осуществление *контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи* по ОМС путем проведения:

- медико-экономического контроля;
- медико-экономической экспертизы;
- экспертизы качества медицинской помощи.

Указанный контроль осуществляется в соответствии с Порядком организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, утвержденным приказом ФОМС от 01.12.2010 № 230.

**3. Обязательное пенсионное страхование.** Одним из видов обязательного социального страхования является **обязательное пенсионное страхование**, которое представляет собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию гражданам заработка (выплат, вознаграждений в пользу застрахованного лица), получаемого ими до установления обязательного страхового обеспечения. Организационные, правовые и финансовые основы обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации установлены Федеральным законом от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

Законодательство РФ об обязательном пенсионном страховании состоит:

- из Конституции РФ;
- Закона об обязательном пенсионном страховании;
- Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования»;
- Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»;
- Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»;
- Федерального закона от 01.04.1996 № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования»;
- иных федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актов РФ.

Приведем основные понятия, используемые в обязательном пенсионном страховании.

**Обязательное страховое обеспечение** — это исполнение страховщиком своих обязательств перед застрахованным лицом при наступлении страхового случая посредством выплаты трудовой пенсии, социального пособия на погребение умерших пенсионеров, не подлежавших обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти.

**Средства обязательного пенсионного страхования** — денежные средства, которые находятся в управлении страховщика по обязательному пенсионному страхованию;

**Бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации** — форма образования и расходования денежных средств на цели обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации

**Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование** (далее также — страховые взносы) — индивидуально возмездные обязательные платежи, которые уплачиваются в ПФР и персональным целевым назначением которых является обеспечение права гражданина на получение обязательного страхового обеспечения по обязательному пенсионному страхованию;

Тариф страховых взносов состоит из двух частей: солидарной и индивидуальной.

**Солидарная часть тарифа страховых взносов** — часть страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, предназначенная для формирования в соответствии с федеральным законом о бюджете ПФР денежных средств в целях выплаты в фиксированном базовом размере трудовой пенсии, социального пособия на погребение умерших пенсионеров, не подлежавших обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти, и в иных целях, предусмотренных законодательством РФ об обязательном пенсионном страховании, не связанных с формированием средств, предназначенных для выплаты накопительной части трудовой пенсии и других выплат за счет средств пенсионных накоплений, установленных законодательством РФ.

**Индивидуальная часть тарифа страховых взносов** — это часть страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, предназначенная для формирования денежных средств застрахованного лица и учитываемая на его индивидуальном лицевом счете, включая специальную часть индивидуального лицевого счета, в целях определения суммы расчетного пенсионного капитала, а также размера накопительной части трудовой пенсии и других выплат за счет средств пенсионных накоплений, установленных законодательством РФ.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере пенсионного обеспечения, включая негосударственное пенсионное обеспечение, социального страхования (за исключением ОМС), является Минтруд России<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: п. 1 Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 19.06.2012 № 610.

**Субъекты** обязательного пенсионного страхования:

- страховщик;
- страхователи;
- застрахованные лица.

**Страховщиком** по обязательному пенсионному страхованию в Российской Федерации является Пенсионный фонд Российской Федерации, который был образован 22 декабря 1990 г. постановлением Верховного Совета РСФСР № 442-1 «Об организации Пенсионного фонда РСФСР» для государственного управления финансами пенсионного обеспечения, которые необходимо было выделить в самостоятельный внебюджетный фонд.

ПФР и его территориальные органы составляют единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации, в которой нижестоящие органы подотчетны вышестоящим. Территориальные органы ПФР создаются по решению правления ПФР и являются юридическими лицами. В структуре ПФР восемь управлений в федеральных округах Российской Федерации, 81 отделение в субъектах РФ и одно в г. Байконур (Казахстан), а также почти 2500 территориальных управлений во всех регионах страны.

Государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам ПФР перед застрахованными лицами.

Страховщиками по обязательному пенсионному страхованию наряду с ПФР могут являться *негосударственные пенсионные фонды* в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральным законом. Правовые, экономические и социальные отношения, возникающие при создании негосударственных пенсионных фондов (далее также — НПФ), осуществлении ими деятельности по негосударственному пенсионному обеспечению, обязательному пенсионному страхованию и профессиональному пенсионному страхованию и ликвидации указанных фондов регулируются Федеральным законом от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах».

Негосударственный пенсионный фонд является особой организационно-правовой формой некоммерческой организации социального обеспечения, исключительными видами деятельности которой являются:

- деятельность по негосударственному пенсионному обеспечению участников фонда в соответствии с договорами негосударственного пенсионного обеспечения;
- деятельность в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию;
- деятельность в качестве страховщика по профессиональному пенсионному страхованию в соответствии с федеральным законом и договорами о создании профессиональных пенсионных систем.

Деятельность НПФ в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию включает в себя аккумулирование средств пенсионных накоплений, организацию инвестирования средств пенсионных накоплений, учет средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, назначение и выплату накопительной части трудовой пенсии застрахованным лицам, осуществление срочных пенсионных выплат и единовременных пенсион-

ных выплат застрахованным лицам, осуществление выплат правопреемникам застрахованных лиц.

Негосударственные пенсионные фонды осуществляют деятельность в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию независимо от осуществления деятельности по негосударственному пенсионному обеспечению и по профессиональному пенсионному страхованию.

**Страхователями** по обязательному пенсионному страхованию являются:

- 1) лица, производящие выплаты физическим лицам (организации, индивидуальные предприниматели, физические лица);
- 2) индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой.

Если страхователь одновременно относится к нескольким категориям страхователей, то исчисление и уплата страховых взносов производятся им по каждому основанию. Кроме того, к страхователям приравниваются физические лица, добровольно вступающие в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию.

**Застрахованными лицами** являются лица, на которых распространяется обязательное пенсионное страхование. К застрахованным лицам относятся физические лица:

- 1) работающие по трудовому договору, в том числе руководители организаций, являющиеся единственными участниками (учредителями), членами организаций, собственниками их имущества, или по договору гражданско-правового характера, предметом которого являются выполнение работ и оказание услуг (за исключением лиц, обучающихся в образовательных учреждениях среднего профессионального, высшего профессионального образования по очной форме обучения и получающих выплаты за деятельность, осуществляемую в студенческом отряде по трудовым договорам или по гражданско-правовым договорам, предметом которых являются выполнение работ и (или) оказание услуг), по договору авторского заказа, а также авторы произведений, получающие выплаты и иные вознаграждения по договорам об отчуждении исключительного права на произведения науки, литературы, искусства, издательским лицензионным договорам, лицензионным договорам о предоставлении права использования произведения науки, литературы, искусства;
- 2) самостоятельно обеспечивающие себя работой (индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой);
- 3) являющиеся членами крестьянских (фермерских) хозяйств;
- 4) работающие за пределами территории РФ в случае добровольного вступления в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию, если иное не предусмотрено международным договором РФ;
- 5) являющиеся членами семейных (родовых) общин малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования;
- 6) священнослужители;
- 7) иные категории граждан.

Физическими лицами, застрахованными по обязательному пенсионному страхованию, могут быть:

- граждане Российской Федерации;
- постоянно или временно проживающие на территории РФ иностранные граждане или лица без гражданства;
- отдельные категории иностранных граждан или лиц без гражданства, временно пребывающие на территории РФ.

**Страховым риском** по обязательному пенсионному страхованию признается утрата застрахованным лицом заработка (выплат, вознаграждений в пользу застрахованного лица) или другого дохода в связи с наступлением страхового случая. При этом **страховым случаем** является достижение пенсионного возраста, наступление инвалидности, потеря кормильца.

**Обязательным страховым обеспечением** по обязательному пенсионному страхованию являются:

- 1) трудовая пенсия по старости;
- 2) трудовая пенсия по инвалидности;
- 3) трудовая пенсия по случаю потери кормильца;
- 4) единовременная выплата средств пенсионных накоплений;
- 5) срочная пенсионная выплата;
- 6) выплата средств пенсионных накоплений правопреемникам умершего застрахованного лица;
- 7) социальное пособие на погребение умерших пенсионеров, не подлежавших обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти.

Суммы страховых взносов, поступившие за застрахованное лицо в ПФР, учитываются на его индивидуальном лицевом счете по законодательно установленным нормативам.

Средства бюджета ПФР являются федеральной собственностью, не входят в состав других бюджетов и изъятию не подлежат. Бюджет ПФР составляет страховщиком на финансовый год с учетом обязательного сбалансирования доходов и расходов этого бюджета.

При формировании бюджета ПФР на очередной финансовый год устанавливается норматив оборотных денежных средств.

Бюджет ПФР и отчет о его исполнении утверждаются ежегодно по представлению Правительства РФ федеральными законами в порядке, определяемом БК РФ.

Бюджет ПФР является консолидированным.

В составе бюджета ПФР отдельно учитываются:

- суммы страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии;
- суммы дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии;
- суммы взносов работодателей, уплаченных в пользу застрахованных лиц;
- суммы взносов на софинансирование формирования пенсионных накоплений, поступившие в соответствии с Федеральным законом от 30.04.2008 № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопи-



тельную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений»;

- суммы средств (части средств) материнского (семейного) капитала, направленных на финансирование накопительной части трудовой пенсии в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»;

- средства, направляемые на инвестирование;
- выплаты за счет средств пенсионных накоплений;
- средства выплатного резерва для осуществления выплаты накопительной части трудовой пенсии по старости;
- средства пенсионных накоплений застрахованных лиц, которым назначена срочная пенсионная выплата;
- расходы бюджета ПФР, связанные с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, ведением специальной части индивидуальных лицевых счетов и выплатой накопительной части трудовой пенсии.

Денежные средства обязательного пенсионного страхования хранятся на счетах ПФР, открываемых в учреждениях ЦБ РФ, а при отсутствии учреждений ЦБ РФ на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций — на счетах, открываемых в кредитных организациях, отбираемых на конкурсной основе. Плата за банковские услуги по операциям со средствами обязательного пенсионного страхования не взимается.

Бюджет ПФР формируется за счет:

- страховых взносов;
- средств федерального бюджета;
- сумм пеней и иных финансовых санкций;
- доходов от размещения (инвестирования) временно свободных средств обязательного пенсионного страхования;
- добровольных взносов физических лиц и организаций, уплачиваемых ими не в качестве страхователей или застрахованных лиц;
- средств выплатного резерва для осуществления выплаты накопительной части трудовой пенсии по старости;
- средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, которым назначена срочная пенсионная выплата;
- иных источников, не запрещенных законодательством РФ.

Кроме того, во исполнение ряда федеральных законов<sup>1</sup> бюджету ПФР предоставляются межбюджетные трансферты из федерального бюджета, которые включаются в общий объем доходов и общий объем расходов бюджета ПФР.

---

<sup>1</sup> См., например, Федеральные законы: от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»; от 04.06.2011 № 126-ФЗ «О гарантиях пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан»; от 21.03.2005 № 18-ФЗ «О средствах федерального бюджета, выделяемых Пенсионному фонду Российской Федерации на возмещение расходов по выплате страховой части трудовой пенсии по старости, трудовой пенсии по инвалидности и трудовой пенсии по случаю потери кормильца отдельным категориям граждан».

Расходование средств бюджета ПФР осуществляется строго в соответствии с их целевым назначением. Они направляются:

- на выплату страхового обеспечения по обязательному пенсионному страхованию, перевод средств в сумме, эквивалентной сумме пенсионных накоплений, учтенной в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица, в негосударственный пенсионный фонд, выбранный застрахованным лицом для формирования накопительной части трудовой пенсии;
- доставку пенсий, выплачиваемых за счет средств бюджета ПФР;
- финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности ПФР (включая содержание его центральных и территориальных органов);
- иные цели, предусмотренные законодательством РФ об обязательном пенсионном страховании.

При этом следует отметить, что расходы, не предусмотренные бюджетом ПФР на соответствующий год, осуществляются только после внесения изменений в указанный бюджет в установленном федеральным законом порядке.

Расходы бюджета ПФР в части, превышающей средства от уплаты страховых взносов, в том числе по причине неуплаты страхователями начисленных страховых взносов на обязательное пенсионное страхование за застрахованных лиц, компенсируются ПФР за счет бюджетных ассигнований и учитываются в составе средств, предназначенных на покрытие дефицита бюджета ПФР в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период и о бюджете ПФР на очередной финансовый год и на плановый период.

Для обеспечения в среднесрочной и долгосрочной перспективах финансовой устойчивости системы обязательного пенсионного страхования в случае возникновения профицита бюджета ПФР создается резерв, размер которого, а также порядок его формирования и расходования определяются федеральным законом о бюджете ПФР.

Контроль за использованием средств бюджета ПФР осуществляется Росфиннадзором.

Законом об обязательном пенсионном страховании предусмотрена возможность добровольного вступления в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию:

- 1) для граждан Российской Федерации, работающих за пределами территории РФ, в целях уплаты страховых взносов в ПФР за себя;
- 2) физических лиц в целях уплаты страховых взносов за другое физическое лицо, за которое не осуществляется уплата страховых взносов страхователем в соответствии с действующим законодательством;
- 3) застрахованных лиц, осуществляющих в качестве страхователей уплату страховых взносов в фиксированном размере, в части, превышающей этот размер;
- 4) физических лиц в целях уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии в соответствии с Федеральным законом «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть

трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений»;

5) физических лиц в целях уплаты страховых взносов в ПФР за себя, постоянно или временно проживающих на территории РФ, на которых не распространяется обязательное пенсионное страхование, в соответствии с Законом об обязательном пенсионном страховании.

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Дайте определение страхования.
2. Каковы функции страхования?
3. Перечислите и раскройте основные виды страхования.
4. Каково место норм страхового права в системе финансово-правовых норм?
5. Перечислите источники страхового права.
6. Какими органами государственной власти осуществляется страховой надзор в настоящее время?

## Глава 12

# ЭМИССИОННОЕ ПРАВО. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭМИССИИ. ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ

---

В результате изучения данной главы студент должен:

**знать**

- экономическое понятие денег, их функции; понятия денежной системы РФ, эмиссионного права, кассовых операций; порядок совершения кассовых операций;

**уметь**

- охарактеризовать элементы денежной системы страны, функцию государства по организации денежного обращения, инструменты и методы денежно-кредитной политики государства;

**владеть**

- юридической терминологией права, регулирующего денежное обращение;
- навыками анализа норм, регулирующих отношения, возникающие в процессе денежного обращения;
- навыками разрешения правовых проблем и коллизий, возникающих в процессе правового регулирования денежного обращения;
- навыками принятия необходимых мер защиты прав субъектов денежного обращения.

---

### 12.1. Организация денежного обращения

Невозможно представить современное человеческое общество без денег. В качестве многогранного общественного явления деньги исследуются различными науками: экономикой, историей, социологией, философией и юридической наукой.

Основополагающее понятие денег выработано экономической наукой. Она рассматривает проявления сущности денег через их функции.

Охарактеризуем коротко каждую функцию.

**Деньги как мера стоимости товаров.** Эта функция денег состоит в том, чтобы стать средством выражения товарных цен. Деньги обозначают меру стоимости каждого товара и каждой услуги. Стоимость товара, выраженная в деньгах, называется **ценой**. Благодаря этому деньги делают товары и услуги соизмеримыми и с этой точки зрения являются измерителями товаров и услуг.

**Деньги как средство обращения.** Это — функция посредника в обмене товаров. Обмен распадается на два самостоятельных, одновременно совершаемых, дополняющих друг друга акта:

- товар вступает в сферу обращения, идет превращение товара в деньги путем его продажи;

- совершается обратное превращение денег в товар, покупка на вырученные деньги полезного блага, в результате чего товар уходит в сферу потребления.

**Деньги как средство платежа.** Платеж — это движение денег, независимое от движения товара, однонаправленное, без компенсации. Примеры использования денег в функции средства платежа — погашение долговых обязательств, предоставление и погашение банковских ссуд, выплата заработной платы, оплата товаров и т.д.

**Деньги как средство накопления и образования сокровищ.** Деньги выполняют функцию накопления, например, когда возникает разрыв во времени между получением выручки от реализации продукции и покупкой сырья, либо когда государственные расходы меньше поступлений доходов в бюджет и т.д.

Частным случаем функции средства накопления являлась функция средства образования сокровищ, когда деньги использовались для накопления стоимости в ее всеобщей форме, служили всеобщим воплощением общественного богатства. В качестве сокровища выступали (и выступают) драгоценные металлы, драгоценные камни и изделия из них.

**Мировые деньги.** Они функционируют в качестве:

- интернационального средства платежа;
- средства учета торгового и платежного баланса государства;
- всеобщего покупательного средства;
- средства сохранения глобального общественного богатства.

На мировой арене деньги выполняют те же функции, что и внутри страны, однако их реализация осуществляется по-разному.

Деньги, таким образом, предстают в качестве универсального товара, способного выполнять следующие функции: быть мерой стоимости; средством обращения; средством платежа; средством накопления; мировыми деньгами.

Современные деньги являются хартальными деньгами, т.е. неполноценными, необеспеченными деньгами. Их обращение в хозяйственной системе и платежеспособность предопределяются доверительной стоимостью — мерой покупательной способности необеспеченных платежных требований, связанных с гарантиями приема в качестве средства платежа со стороны государства.

Государство, учитывая доверительную стоимость современных денег, применяет право для обеспечения осуществления хартальными деньгами их функций.

С учетом этого, с правовых позиций, деньгами в Российской Федерации являются объекты, способные без ограничений одновременно выполнять следующие функции, закрепленные законом: быть мерой стоимости; средством обращения; средством платежа; средством накопления; мировыми деньгами (например, к деньгам в Российской Федерации можно отнести наличную валюту РФ, под которой в соответствии с Законом о валютном регулировании понимаются: 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).

Объекты, выполняющие часть функций денег, либо все функции, но с ограничениями, установленными законодательством РФ, либо все функции денег при наличии прямого запрета на это, установленного законодательством РФ, являются **денежными суррогатами**. Их перечень достаточно обширен.

С целью учета их общих признаков и соблюдения определенной последовательности построения, обуславливающей место различных видов в единой системе денежных суррогатов, денежные суррогаты могут быть классифицированы по следующим критериям:

а) по выполняемым функциям денег — на суррогаты, способные выполнять *все* установленные законом *функции денег* (например, наличная иностранная валюта) или *их часть* (в том числе одну функцию (например, драгоценные металлы, казначейские налоговые освобождения и др.);

б) субъекту-эмитенту — на *государственные* (например, казначейские векселя, государственные сертификаты) и *негосударственные* суррогаты (например, векселя, складские свидетельства);

в) месту эмиссии — на *иностранные* (например, некоторые разновидности внешних ценных бумаг) и *национальные* суррогаты;

г) территории использования — на *ограниченные* (например, в Республике Башкортостан широко использовались региональные налоговые обязательства, выпущенные Республикой Башкортостан со сроком погашения до четырех месяцев) и *неограниченные* суррогаты.

В экономической литературе национальная валюта рассматривается в качестве разновидности денег. Уникальность таких денег заключается в том, что они не происходят эволюционно из товарных отношений, а назначаются государственным актом, в то время как иные деньги происходят от некоего полезного блага, избранного рынком, а не государством.

Каждое государство выпускает собственную валюту, которая отличается от валют других государств и привязана к ним через курсы обмена.

Выпуск денег, приводящий к общему увеличению денежной массы в государстве, находящейся в обороте, называется **эмиссией денег**. Процедурой, обратной эмиссии денег, является изъятие денег из оборота. Эмиссию денег следует отличать от просто выпуска денег, который не всегда сопровождается увеличением денежной массы в обороте.

Эмиссию денег в государстве, как правило, осуществляет центральный банк страны. Имеются и исключения.

В США существует 12 эмиссионных банков, входящих в ФРС и представляющих фактически единый банк, осуществляющий эмиссию денег.

Интересная ситуация в «еврозоне». Только ЕЦБ уполномочен в Евросоюзе санкционировать эмиссию банковских билетов в евро. ЕЦБ и национальные центральные банки могут выпускать подобные билеты. Государства-члены могут выпускать монеты в евро при условии одобрения ЕЦБ объема эмиссии (ст. 128 Договора о функционировании Европейского союза от 25 марта 1957 г. (в ред. Лиссабонского договора 2007 г.)).

В Российской Федерации денежная эмиссия находится в ведении Российской Федерации и осуществляется исключительно ЦБ РФ (п. «ж» ст. 71, ч. 1 ст. 75 Конституции РФ). Принятые Государственной Думой

федеральные законы по вопросам денежной эмиссии подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации (п. «в» ст. 106 Конституции РФ).

В экономической науке принято подразделять денежную эмиссию на *эмиссию наличных и безналичных денег*. Выпуск безналичных денег в оборот происходит в результате действия кредитно-депозитного механизма взаимодействующих между собой центрального банка и кредитных организаций.

*Механизм эмиссии наличных денег* представляет собой перечисление наличных денег из резервных фондов расчетно-кассовых центров при главных территориальных управлениях ЦБ РФ в их оборотную кассу. Резервные фонды предназначены для регулирования структуры денежной массы, замены поврежденных банкнот и монет новыми, хранения наличных денег. Оборотная касса предназначена для приема и выдачи наличных денег в течение операционного дня. Объем наличных денег в оборотной кассе ограничивается лимитом. Превышение установленного лимита в конце операционного дня влечет автоматическую передачу излишка наличных денег в резервные фонды. Недостаток наличных денег для обслуживания потребностей клиентов порождает их передачу из резервных фондов в оборотную кассу на основе разрешений Правления ЦБ РФ в пределах эмиссионной директивы.

Под **денежным оборотом** принято понимать процесс непрерывного движения денежных знаков в наличной и безналичной форме. Выпущенные денежные знаки возвращаются в низовые органы центральных банков государства, совершая разовый оборот. Повторение денежных оборотов представляет собой их кругооборот и называется **денежным обращением**.

Денежное обращение осуществляется в двух формах: *в наличной форме и безналичной форме*, которая в процентном соотношении значительно превосходит наличную форму денежного обращения. Налично-денежный оборот обслуживает в основном потребности физических лиц, а также частично юридических лиц. Государство заинтересовано в сокращении объема наличного денежного обращения.

*Организация денежного обращения* представляет собой определение объектов денежного обращения, правил наличного и безналичного денежного оборота, а также круг органов государства, организующих денежное обращение.

В юридической литературе широко распространено мнение о том, что эмиссия денег и организация денежного обращения представляют собой элементы денежной системы РФ. При этом **денежная система** определяется как совокупность форм и методов организации денежного обращения в государстве, сложившаяся исторически и закреплённая нормами права. Помимо указанных элементов к элементам денежной системы относят также официальную денежную единицу и регулирование денежного обращения.

Эти выводы основываются на положениях утратившего силу Закона РФ от 25.09.1992 № 3537-1 «О денежной системе Российской Федерации». В соответствии с ним денежная система РФ состоит из следующих элементов: официальная денежная единица, эмиссия наличных денег, органи-

зация и регулирование денежного обращения. Вместе с тем система представляет собой множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство. Исходя из такого понимания и рассматривая в утратившем силу законе перечисленные элементы денежной системы, можно сделать вывод о том, что скорее всего это элементы организации денежного обращения, а не денежной системы.

*К объектам денежного обращения* относятся деньги и денежные суррогаты.

Введение на территории РФ других денежных единиц и выпуск денежных суррогатов запрещаются (ст. 27 Закона о Банке России).

Эта норма, с учетом положения ст. 75 Конституции РФ, устанавливает запрет на выпуск на территории РФ любых объектов (кроме валюты РФ), способных одновременно выполнять все установленные законом функции денег Российской Федерации. Одновременно этот запрет не распространяется на случаи выпуска объектов, способных одновременно выполнять лишь часть функций валюты РФ. Иное толкование фактически означало бы запрет на использование разнообразных финансовых инструментов в экономике Российской Федерации, выполняющих отдельные функции денег (иностранная валюта, облигации, векселя и т.д.).

*Правила наличного и безналичного денежного оборота*, устанавливаемые государством, весьма разнообразны.

На примере законодательства РФ можно выделить следующие основные группы правил:

- правила о денежной единице и масштабе цен (ст. 75 Конституции РФ, ст. 27 Закона о Банке России);
- правила о денежных суррогатах (ст. 27 Закона о Банке России);
- правила о соотношении денег с драгоценными металлами и иностранной валютой (ст. 28 Закона о Банке России; Положение ЦБ РФ от 18.04.2006 № 286-П «Об установлении и опубликовании Центральным банком Российской Федерации официальных курсов иностранных валют по отношению к рублю»);
- правила эмиссии банкнот и монеты (ст. 29 Закона о Банке России);
- правила изъятия из обращения банкнот и монеты (ст. 29 Закона о Банке России);
- правила о подделке и незаконном изготовлении банкнот и монеты (ст. 29 Закона о Банке России; ст. 186 УК РФ);
- правила о выполнении деньгами функций: быть мерой стоимости; средством обращения; средством платежа; средством накопления; мировыми деньгами (ст. 27, 28, 30, 31 Закона о Банке России; ст. 128–130, 861 ГК РФ и т.д.);
- правила признания банкнот и монеты недействительными (ст. 31 Закона о Банке России; Инструкция ЦБ РФ от 04.12.2007 № 131-И «О порядке выявления, временного хранения, гашения и уничтожения денежных знаков с радиоактивным загрязнением»);
- правила обмена банкнот и монеты (ст. 31 Закона о Банке России; Указание ЦБ РФ от 26.12.2006 № 1778-У «О признаках платежеспособности и правилах обмена банкнот и монеты Банка России»);



- правила установления признаков платежеспособности банкнот и монеты (Указание ЦБ РФ «О признаках платежеспособности и правилах обмена банкнот и монеты Банка России»; Указание ЦБ РФ от 06.10.2008 № 2087-У «О перечне машиночитаемых защитных признаков банкнот Банка России, подлежащих проверке кредитными организациями»);
- правила хранения, перевозки и инкассации банкнот и монеты (Положение ЦБ РФ от 24.04.2008 № 318-П «О порядке ведения кассовых операций и правилах хранения, перевозки и инкассации банкнот и монеты Банка России в кредитных организациях на территории Российской Федерации»);
- правила кассовых операций (указанное выше Положение ЦБ РФ от 24.04.2008 № 318-П, а также Положение ЦБ РФ от 12.10.2011 № 373-П «О порядке ведения кассовых операций с банкнотами и монетой Банка России на территории Российской Федерации»; Указание ЦБ РФ от 27.08.2008 № 2060-У «О кассовом обслуживании в учреждениях Банка России кредитных организаций и иных юридических лиц»);
- правила использования специальной техники при осуществлении расчетов банкнотами и монетами (Федеральный закон от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт»);
- правила осуществления расчетов банкнотами и монетой (Указание ЦБ РФ от 20.06.2007 № 1843-У «О предельном размере расчетов наличными деньгами и расходовании наличных денег, поступивших в кассу юридического лица или кассу индивидуального предпринимателя»; Федеральный закон от 03.06.2009 № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами»; Положение ЦБ РФ «О порядке ведения кассовых операций с банкнотами и монетой Банка России на территории Российской Федерации»);
- правила осуществления безналичных расчетов (гл. 46 ГК РФ; Закон о национальной платежной системе) и т.д.

*Органы государства, осуществляющие организацию денежного обращения*, подразделяются на правотворческие и правоприменительные.

Правотворчество в сфере организации денежного обращения находит свое выражение в принятии нормативных актов органами РФ, поскольку в ведении Российской Федерации находится денежная эмиссия (ст. 71 Конституции РФ). К указанным органам РФ относится Федеральное Собрание. В качестве примера следует привести: Закон о Банке России, Закон о валютном регулировании и др.

Правотворческая деятельность Президента России основывается на его конституционном статусе.

Среди указов Президента РФ, регулирующих денежное обращение, отметим указы: от 21.06.1992 № 636 «О мерах по защите денежной системы Российской Федерации», от 26.07.1993 № 1107 «Об обеспечении нормального функционирования денежной системы Российской Федерации», от 19.10.1993 № 1662 «Об улучшении расчетов в хозяйстве и повышении ответственности за их своевременное проведение», от 23.05.1994 № 1005

«О дополнительных мерах по нормализации расчетов и укреплению платежной дисциплины в народном хозяйстве», от 04.08.1997 № 822 «Об изменении нарицательной стоимости российских денежных знаков и масштаба цен» и т.д.

Правительство РФ также относится к органам, осуществляющим правотворческую деятельность в сфере организации денежного обращения.

Примерами правотворческой деятельности Правительства РФ являются, например, постановления: от 13.05.1992 № 311 «О неотложных мерах в области налично-денежного обращения», от 09.08.1994 № 906 «О выпуске казначейских обязательств», от 26.09.1994 № 1094 «Об оформлении взаимной задолженности предприятий и организаций векселями единого образца и развитии вексельного обращения», от 18.09.1997 № 1182 «О проведении мероприятий в связи с изменением нарицательной стоимости российских денежных знаков и масштаба цен» и т.д.

Минфин России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в финансовой сфере.

Из нормативных правовых актов Минфина России следует выделить: Временный порядок проведения зачета задолженности федерального бюджета по казначейским налоговым освобождениям, утвержденный Минфином России, Госналогслужбой РФ 23.02.1994; приказ Минфина России от 27.11.2006 № 154н «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету “Учет активов и обязательств, стоимость которых выражена в иностранной валюте”» (ПБУ 3/2006); Положение о порядке размещения, обращения и погашения казначейских обязательств, утвержденное Минфином России 21.10.1994 № 140; Порядок проведения зачета задолженности по налогам и другим платежам в федеральный бюджет при финансировании расходов из федерального бюджета в 1996 году, утвержденный Минфином России, Госналогслужбой РФ 11.04.1996 и др.

Банк России также осуществляет правотворческую деятельность в сфере организации денежного обращения. Ранее были приведены примеры его нормотворческой деятельности.

*К правоприменительным органам РФ* в сфере организации денежного обращения следует отнести: Правительство РФ (обеспечивает проведение единой денежной политики), Минфин России (осуществляет разработку единой денежной политики, представляет проекты нормативных актов по вопросам организации и регулирования денежного обращения), органы РФ, осуществляющие контроль за денежным обращением (ФНС России, Росфиннадзор, ФТС России, Росфинмониторинг и др.).

Реализацию права в форме его применения при организации денежного обращения осуществляет и ЦБ РФ (например, эмиссию наличных денег).

Предметом функций государства как направлений его деятельности являются сферы общественных отношений, определяемые типами совместной активности людей. Так, производство опредмеченной информации образует духовную сферу общества, создание и оптимизация общественных связей и отношений — его организационную сферу, производство и воспроизводство непосредственной человеческой жизни — социальную

сферу и совместное производство вещей — материально-производственную сферу<sup>1</sup>.

Любая совместная активность людей связана с деньгами, что отражается на общественных отношениях. В большей степени такая связь проявляется в материально-производственной, организационной и социальной сферах, в меньшей степени — в духовной сфере. Например, в материально-производственной сфере деньги опосредуют большинство процессов материального производства: добычу полезных ископаемых, выработку необходимой энергии, производство техники, инструментов, продуктов питания и т.п.

В организационной сфере общественные отношения возникают вследствие коммуникативной деятельности (работа посредников (маклер на бирже)) либо социального управления (деятельность на основе властных полномочий (генеральный директор организации))<sup>2</sup>. Деньги «помогают» в осуществлении организационной деятельности и присутствуют в отношениях, возникающих в связи с этой деятельностью. Также трудно представить себе деятельность врачей, педагогов, воспитателей и представителей других профессий, являющуюся социальной деятельностью, без участия денег.

Сфера духовной жизни подразделяется на множество конкретных видов: науку, религию, искусство и пр. Соответственно, классификация духовного производства связана с классификацией форм общественного сознания на рефлексивные и ценностные формы. Потребность познавать действительность в соответствии с логикой ее развития составляет задачу рефлексивного сознания, для чего совершенно не очевидно (хоть и не исключается) присутствие денег. Ценностное сознание предполагает выработку ценностного взгляда на мир, без которого невозможны ориентация и адаптация в нем. На нем основывается духовное конструирование идеальных сущностей, проявляющихся посредством искусства, науки и пр. Духовное конструирование основывается на деньгах, являющихся в ряде случаев (но не всегда) стимулом для его осуществления.

Таким образом, любая совместная деятельность индивидуумов связана в большей или меньшей степени с деньгами и влечет возникновение общественных отношений, в которых деньги выступают в качестве объекта интереса его участников. Иногда в качестве объекта этих отношений выступают заменители денег — денежные суррогаты. Эти отношения являются денежными отношениями.

Большинство денежных отношений возникает при осуществлении экономической деятельности, под которой понимается производство, распределение, обмен и потребление материальных и нематериальных благ<sup>3</sup>. Экономическая деятельность может быть любым типом совместной активности людей. Например, оказание образовательных услуг является эконо-

---

<sup>1</sup> Философия : учебник / В. Г. Кузнецов [и др.]. М. : ИНФРА-М, 2012. С. 367.

<sup>2</sup> Там же. С. 360.

<sup>3</sup> См.: Курс экономической теории : учебник / под ред. М. Н. Чепурина, Е. А. Киселевой. Киров : АСА, 2010. С. 28.

мической деятельностью, образующей сферу социальных общественных отношений, часть из которых — денежные отношения.

Вместе с тем не все денежные отношения возникают в результате экономической деятельности. Например, избирательный залог — денежные отношения, возникающие при создании и оптимизации общественных связей и отношений, что не является экономической деятельностью. С научной точки зрения, это предупредительная мера, предназначенная для субъектов, которые заведомо не имеют поддержки у избирателей и реальных шансов победить на выборах, но используют избирательную кампанию для собственного пиара, а такой пиар за счет использования демократических процедур следует оплачивать<sup>1</sup>.

Или благотворительная деятельность, которая может осуществляться в целях социальной поддержки и защиты граждан, включая улучшение материального положения малообеспеченных, социальную реабилитацию безработных, инвалидов и иных лиц, которые в силу своих физических или интеллектуальных особенностей, иных обстоятельств не способны самостоятельно реализовать свои права и законные интересы<sup>2</sup>. Эта деятельность не является экономической, относится к производству и воспроизводству непосредственно человеческой жизни и образует общественные отношения в социальной сфере, в том числе и денежные отношения.

Таким образом, *денежные отношения как предмет функции организации денежного обращения возникают в результате всех типов совместной активности людей (экономической и иной деятельности) в различных сферах общественных отношений.*

Целями функции государства выступают результаты, которые должны быть получены в процессе осуществления функции.

Любая организация деятельности влечет упорядочение этой деятельности в соответствии с установленными правилами. Организация денежного обращения упорядочивает денежное обращение и, как следствие, возникающие денежные отношения.

В денежных отношениях реализуется интерес участника (участников) к деньгам (денежным суррогатам), что является условием удовлетворения интересов его контрагентов к товарам, работам, услугам. В некоторых денежных отношениях удовлетворение интереса к деньгам одного участника происходит без встречного удовлетворения интересов его контрагентов (например, уплата налога). Как видим, денежные отношения опосредуют совместную активность людей любого типа, а их упорядочение обеспечивает осуществление этой деятельности.

Следует отметить, что совместная активность людей может осуществляться как без организации денежных отношений, так и без денежных отношений вообще. Однако именно упорядоченные денежные отношения

---

<sup>1</sup> См.: Ескина Л. Б. К вопросу об обосновании института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 4–15.

<sup>2</sup> См.: Кожевников О. А. Положительные и отрицательные стороны законодательства о благотворительной деятельности в Российской Федерации // Социальное и пенсионное право. 2012. № 2. С. 7–10.

ускоряют достижение результата совместной активности людей любого типа.

Таким образом, целью функции организации денежного обращения является обеспечение совместной активности людей любого типа, осуществляемое с помощью упорядоченных денежных отношений.

## 12.2. Эмиссионное право

Деньги — неотъемлемый элемент человеческого общества, что предопределяет существование в обществе разнообразных денежных отношений.

Государство регулирует денежные отношения, в том числе и с помощью права, имея разнообразные цели: планомерно распределить общественный продукт и национальный доход, упорядочить его обмен, а также образовать централизованные и децентрализованные денежные фонды, средства которых используются на финансирование расширенного воспроизводства, социально-культурных мероприятий и других потребностей общества.

В настоящее время именно государство (а не рынок) устанавливает объекты, выполняющие функции денег. Единые деньги, определяемые денежным суверенитетом государства, в свою очередь, составляют единую основу в вопросах регулирования государством денежных отношений вне зависимости от сферы их возникновения. Ведь денежный оборот в государстве является единым, хотя внутри него и складываются различные денежные потоки, часть из которых обеспечивает создание и использование денежных ресурсов общества, а другая часть опосредствует эквивалентно-возмездные общественные отношения<sup>1</sup>.

Перечисленные обстоятельства дают основание некоторым ученым-правоведам говорить о формировании самостоятельного подразделения системы права, регулирующего денежные отношения. По поводу его названия, предмета, методов и иных характеристик единая точка зрения отсутствует. Такое подразделение системы права, как правило, называется *эмиссионным правом* или *правом денежного обращения*.

Например, Н. М. Артемов, Л. Л. Арзуманова, А. А. Ситник, Р. Э. Товмасын считают, что *право денежного обращения* как подотрасль финансового права представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в ходе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, направленных на планомерную организацию процесса движения денежных средств в наличной и безналичной форме, выраженных в национальной или иностранной валюте<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: *Запольский С. В.* Теория финансового права : научные очерки. М. : Изд-во РАП, 2010. С. 12.

<sup>2</sup> См.: *Артемов Н. М., Арзуманова Л. Л., Ситник А. А.* Денежное право (финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации) : кол. монография. М. : Элит, 2011. С. 79—110 ; *Товмасын Р. Э.* К вопросу о праве денежного обращения как подотрасли финансового права // Финансовое право. 2009. № 2.

Более распространенным названием подразделения системы права, регулирующего денежные отношения, является эмиссионное право. Такие представители финансово-правовой науки, как С. В. Запольский, К. С. Бельский, И. А. Цинделиани и др. определяют *эмиссионное право* как подотрасль финансового права, регулирующую общественные отношения в области эмиссионной деятельности государства, направленной на выпуск денежных знаков и организацию: 1) наличного денежного обращения; 2) безналичного денежного обращения; 3) ведения кассовых операций; 4) обращения ценных бумаг; 5) обращения иностранной валюты<sup>1</sup>.

Как известно, любой элемент системы права (отрасль, подотрасль, институт) является объективным подразделением системы права, включающим в себя правовые нормы, регулирующие определенную по объему и качеству обособленную сферу общественных отношений<sup>2</sup>.

Эмиссия денег и регулирование движения денежной массы в конечном счете выполняют роль центральной несущей конструкции для всей экономики государства, но при этом не составляют обособленную сферу общественных отношений. Наоборот, правовые нормы, регулирующие денежные отношения, регулируют отношения, относящиеся к различным обособленным сферам.

Эти правовые нормы могут быть нормами конституционного права (например, ст. 75 Конституции РФ), административного права (к примеру, п. 2 ст. 2 Федерального закона от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт»), финансового права (например, п. 5 ст. 45 НК РФ), гражданского права (к примеру, п. 1 ст. 861 ГК РФ), семейного права (например, п. 1 ст. 83 СК РФ), трудового права (к примеру, ч. 1 ст. 126 ТК РФ) и иных отраслей права (прав социального обеспечения, природоресурсного права и т.д.).

Как видим, эмиссионное право, в сущности, представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения, относящиеся к различным обособленным сферам. Нормы эмиссионного права содержатся в огромном количестве различных нормативных правовых актов, составляющих основу разных отраслей законодательства. Такая ситуация вызвана субъективным фактором, обусловленным потребностями юридической практики, динамикой развития общественной жизни.

**Эмиссионное право в качестве структурного образования системы законодательства** представляет собой комплексную отрасль законодательства РФ, включающую нормы различных отраслей права и регулирующую отношения в такой сфере государственного управления, как организация денежного обращения.

---

<sup>1</sup> См.: Финансовое право : учебник / А. Р. Батяева, К. С. Бельский, Т. А. Вершило [и др.] ; отв. ред. С. В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М. : Контракт ; Волтерс Клувер, 2011. С. 24 ; *Запольский С. В.* Глобализация экономики: финансово-правовой аспект // Финансовое право. 2011. № 11. С. 2–6.

<sup>2</sup> См.: Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин, А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев ; под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. М. : Юрайт, 2011. С. 464–465.

Как отрасль законодательства РФ эмиссионное право формируется по *предмету правового регулирования* — это отношения, возникающие в процессе организации денежного обращения, и не обладает самостоятельным методом.

С точки зрения вертикальной (иерархической) системы построения эмиссионного права как отрасли законодательства РФ, ее действующий нормативно-правовой массив характеризуется следующими особенностями: 1) законы содержат в подавляющем большинстве нормы таких отраслей права, как конституционное, административное, гражданское и финансовое право; 2) подзаконные нормативные правовые акты принимаются преимущественно ЦБ РФ.

Что касается места эмиссионного права в федеративно-территориальной системе Российской Федерации, то на основании распределения правотворческих полномочий между федеральными органами и органами субъектов РФ, а также органами местного самоуправления, эмиссионное право как отрасль законодательства состоит из федерального законодательства.

**Эмиссионное право** можно рассматривать и *в качестве элемента системы финансового права*. Оно регулирует отношения, составляющие предмет финансового права, а именно: общественные отношения, возникающие в процессе деятельности по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию государственных, муниципальных и иных публичных денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач публичного характера.

**Предметом эмиссионного права** являются общественные отношения, возникающие при организации денежного обращения в сфере финансов, под которыми понимается совокупность перераспределительных денежных отношений в процессе формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства.

Эмиссионное право регламентирует особую сферу отношений в пределах более широкого комплекса отношений — финансовых отношений, оставаясь цельным по составу и предмету регулирования. Являясь крупным экономически и политически важным структурным подразделением, имеющее в своем составе ряд правовых институтов, эмиссионное право является *подотраслью финансового права*.

В качестве подотрасли финансового права эмиссионное право делится на составные части — правовые институты, состоящие из обособленных групп норм, регулирующих однородные отношения и отличающихся качественным единством.

**Основными институтами** эмиссионного права как подотрасли финансового права являются: 1) институт эмиссии денег; 2) институт обращения наличных денег в сфере финансов; 3) институт безналичного денежного обращения в сфере финансов; 4) институт обращения иностранной валюты и денежных суррогатов в сфере финансов; 5) институт обращения электронных денег в сфере финансов; 6) институт финансового контроля за денежным обращением в сфере финансов.

### 12.3. Денежно-кредитная политика государства и ее правовое регулирование

Регулированию денежного обращения предшествует выработка соответствующей денежно-кредитной политики государства на определенном этапе развития общества.

Современная денежно-кредитная политика осуществляется как экономическими, так и иными мерами (методами), предусмотренными действующим законодательством.

Административные методы основываются на экономическом принуждении субъектов денежно-кредитных отношений путем установления для них правил поведения, которые являются обязательными для исполнения (например, установление предельной величины расчетов наличными деньгами между юридическими лицами). Однако применение экономических методов является более приемлемым для государства с рыночной экономикой.

Ежегодно Банк России совместно с Правительством РФ определяет основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и конкретные меры по поддержанию покупательной способности рубля и его валютного курса<sup>1</sup>.

Закон о Банке России устанавливает, что основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год включают следующие положения:

- концептуальные принципы, лежащие в основе денежно-кредитной политики, проводимой Банком России;
- краткую характеристику состояния экономики Российской Федерации;
- прогноз ожидаемого выполнения основных параметров денежно-кредитной политики в текущем году;
- количественный анализ причин отклонения от целей денежно-кредитной политики, заявленных Банком России на текущий год, оценку перспектив достижения указанных целей и обоснование их возможной корректировки;
- сценарный (состоящий не менее чем из двух вариантов) прогноз развития экономики РФ на предстоящий год с указанием цен на нефть и другие товары российского экспорта, предусматриваемых каждым сценарием;
- прогноз основных показателей платежного баланса РФ на предстоящий год;
- целевые ориентиры, характеризующие основные цели денежно-кредитной политики, заявляемые Банком России на предстоящий год, включая интервальные показатели инфляции, денежной базы, денежной массы, процентных ставок, изменения золотовалютных резервов;
- основные показатели денежной программы на предстоящий год;

---

<sup>1</sup> См.: Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2012 год и период 2013 и 2014 годов: одобрены Советом директоров Банка России 28.10.2011.



- варианты применения инструментов и методов денежно-кредитной политики, обеспечивающих достижение целевых ориентиров при различных сценариях экономической конъюнктуры;

- план мероприятий Банка России на предстоящий год по совершенствованию банковской системы РФ, банковского надзора, финансовых рынков и платежной системы.

Мировой практикой выработаны различные инструменты и методы проведения денежно-кредитной политики. Закон о Банке России устанавливает *восемь основных инструментов и методов денежно-кредитной политики Банка России*.

**Процентные ставки по операциям Банка России.** ЦБ РФ является кредитором последней инстанции, т.е. выдает кредиты иным банкам. Банк России регулирует общий объем выдаваемых им кредитов в соответствии с принятыми ориентирами единой государственной денежно-кредитной политики. Он может устанавливать одну или несколько процентных ставок по различным видам операций или проводить процентную политику без фиксации процентной ставки. Для воздействия на рыночные процентные ставки Банк России использует процентную политику.

**Нормативы обязательных резервов, депонируемых в Банке России (резервные требования).** Резервные требования применяются в целях регулирования общей ликвидности банковской системы РФ и контроля денежных агрегатов посредством снижения денежного мультипликатора. Обязанность кредитной организации по выполнению резервных требований возникает со дня получения лицензии на осуществление банковских операций и прекращается с отзывом (аннулированием) у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций.

Совет директоров Банка России устанавливает размер обязательных резервов в процентном отношении к обязательствам кредитной организации (норматив обязательных резервов), а также порядок депонирования обязательных резервов в Банке России. При этом нормативы обязательных резервов не могут превышать 20% обязательств кредитной организации и могут быть дифференцированными для различных кредитных организаций. Нормативы обязательных резервов не могут быть одновременно изменены более чем на пять пунктов.

Сумма обязательных резервов, подлежащая депонированию в Банке России, рассчитывается путем применения норматива (нормативов) обязательных резервов, депонируемых в Банке России, к средней хронологической величине резервируемых обязательств за отчетный период и исключения величины наличных денежных средств в валюте РФ в кассе кредитной организации.

При нарушении нормативов обязательных резервов Банк России имеет право списать в беспорядном порядке с корреспондентского счета кредитной организации, открытого в Банке России, сумму недовнесенных средств, а также взыскать с кредитной организации в судебном порядке штраф в размере, установленном Банком России. Указанный штраф не может превышать сумму, исчисленную исходя из двойной ставки рефинансирова-

ния Банка России, действовавшей на момент принятия судом соответствующего решения.

На обязательные резервы, депонируемые кредитной организацией в Банке России, взыскания не обращаются.

**Операции на открытом рынке.** Под операциями Банка России на открытом рынке понимаются:

1) купля-продажа казначейских векселей, государственных облигаций, прочих государственных ценных бумаг, облигаций Банка России, а также заключение договоров репо с указанными ценными бумагами;

2) купля-продажа иных ценных бумаг, определенных решением Совета директоров, при условии их допуска к обращению на организованных торгах, а также заключение договоров репо с указанными ценными бумагами.

При осуществлении Банком России операций на открытом рынке с акциями допускаются только заключение договоров репо, а также реализация Банком России акций в связи с ненадлежащим исполнением контрагентом обязательств по договору репо.

**Рефинансирование кредитных организаций.** Под рефинансированием понимается кредитование Банком России кредитных организаций. Формы, порядок и условия рефинансирования устанавливаются Банком России.

**Валютные интервенции.** Под валютными интервенциями Банка России понимается купля-продажа Банком России иностранной валюты на валютном рынке для воздействия на курс рубля и на суммарный спрос и предложение денег.

**Установление ориентиров роста денежной массы.** Банк России может устанавливать ориентиры роста одного или нескольких показателей денежной массы исходя из основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики.

Для определения параметров денежной массы используется понятие «**денежный агрегат**». Денежные агрегаты — показатели структуры и объема денежной массы. Они подразделяются на абсолютные (простые) и относительные (индексные) агрегаты. *Простые агрегаты:*

- денежный агрегат М0 — наличные денежные знаки, абсолютно ликвидные активы;
- денежный агрегат М1 — наличные деньги в обращении; исчисляется путем суммирования М0 и высоколиквидных депозитов, которые могут быть использованы для платежей без предварительного уведомления;
- денежный агрегат М2 — денежная масса в обращении, выполняющая не только функции средства обращения и средства платежа, но и средства накопления; исчисляется путем суммирования денежного агрегата М1 и срочных и сберегательных вкладов в банках;
- денежный агрегат М3 — совокупная денежная масса; исчисляется путем суммирования денежного агрегата М2 и высоколиквидных ценных бумаг (деPOSITные сертификаты, облигации госзаймов).

*Индексные агрегаты* получаются путем перевода рассмотренных денежных агрегатов в сумму их средневзвешенных компонентов.

**Прямые количественные ограничения.** Под прямыми количественными ограничениями Банка России понимается установление лимитов на рефи-

нансирование кредитных организаций и проведение кредитными организациями отдельных банковских операций. Банк России вправе применять прямые количественные ограничения, в равной степени касающиеся всех кредитных организаций, в исключительных случаях в целях проведения единой государственной денежно-кредитной политики только после консультаций с Правительством РФ.

**Эмиссия облигаций от своего имени.** Банк России в целях реализации денежно-кредитной политики может от своего имени осуществлять эмиссию облигаций, размещаемых и обращаемых среди кредитных организаций. Предельный размер общей номинальной стоимости облигаций Банка России всех выпусков, не погашенных на дату принятия Советом директоров решения об утверждении решения о выпуске (дополнительном выпуске) облигаций Банка России, устанавливается как разница между максимально возможной суммой обязательных резервов кредитных организаций и суммой обязательных резервов кредитных организаций, определенной исходя из действующего норматива обязательных резервов.

Эмиссия облигаций Банка России осуществляется на основании принятого Советом директоров Банка России решения о размещении облигаций Банка России и утвержденного Советом директоров Банка России решения о выпуске (дополнительном выпуске) облигаций Банка России. Объем каждого выпуска облигаций Банка России определяется с учетом рассчитанного предельного размера общей номинальной стоимости облигаций Банка России всех выпусков, не погашенных на дату принятия Советом директоров Банка России решения об утверждении соответствующего решения о выпуске облигаций Банка России.

Выпуск облигаций Банка России оформляется сертификатом облигаций Банка России.

Размещение облигаций Банка России производится в порядке, устанавливаемом Комитетом Банка России по денежно-кредитной политике в соответствии с утвержденным Советом директоров Банка России решением о выпуске облигаций Банка России (в том числе в форме аукциона (аукционов)).

Проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики и основные направления единой государственной денежно-кредитной политики разрабатываются Советом директоров Банка России во взаимодействии с Правительством РФ.

Проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год представляется в Государственную Думу Банком России ежегодно не позднее срока внесения в Государственную Думу Правительством РФ проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. А не позднее 1 декабря — основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год.

Предварительно проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики представляется Президенту РФ и в Правительство РФ.

Государственная Дума рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год и выносит соответствующее решение не позднее принятия Государственной Думой федерального закона о федеральном бюджете на предстоящий год.

#### **12.4. Правовой режим обращения наличных денег и ведения кассовых операций**

Закон о Банке России устанавливает, что к наличным деньгам в Российской Федерации относятся банкноты и монета Банка России. Они являются единственным законным средством наличного платежа на территории РФ. Их подделка и незаконное изготовление преследуются по закону.

Банкноты и монета Банка России обязательны к приему по нарицательной стоимости при осуществлении всех видов платежей, для зачисления на счета, во вклады и для перевода на всей территории РФ.

Официальной денежной единицей (валютой) Российской Федерации является рубль. Один рубль состоит из 100 коп. Официальное соотношение между рублем и золотом или другими драгоценными металлами не устанавливается.

В целях организации на территории РФ наличного денежного обращения на Банк России возлагаются следующие функции:

- прогнозирование и организация производства, в том числе размещение заказа на изготовление банкнот и монеты Банка России у организации, изготавливающей банкноты и монету Банка России, перевозка и хранение банкнот и монеты Банка России, создание их резервных фондов;
- установление правил хранения, перевозки и инкассации наличных денег для кредитных организаций;
- установление признаков платежеспособности банкнот и монеты Банка России, порядка уничтожения банкнот и монеты Банка России, а также замены поврежденных банкнот и монеты Банка России;
- определение порядка ведения кассовых операций.

К компетенции Совета директоров Банка России относятся:

- принятие решения о выпуске банкнот и монеты Банка России нового образца;
- принятие решения об изъятии из обращения банкнот и монеты Банка России старого образца;
- утверждение номиналов и образцов новых денежных знаков.

Остальные вопросы организации наличного денежного обращения находятся в компетенции Председателя Банка России.

Полномочия Государственной Думы и Правительства РФ в сфере наличного денежного обращения ограничены их предварительным информированием, которое осуществляется ЦБ РФ путем направления соответствующего решения Совета директоров. Остальные органы государственной власти каких-либо полномочий по организации наличного денежного обращения в Российской Федерации не имеют.

Решения Совета директоров по вопросам выпуска банкнот и монеты Банка России нового образца, изъятия из обращения банкнот и монеты

Банка России старого образца подлежат обязательному опубликованию в официальном издании Банка России — «Вестнике Банка России» в течение 10 дней со дня принятия этих решений.

*Содержанием организации наличного денежного обращения* является совокупность следующих операций:

- 1) составление прогноза потребности в наличной денежной массе;
- 2) изготовление денежных знаков и их защита от фальсификации;
- 3) организация резервных фондов денежной наличности;
- 4) транспортировка денежной наличности в регионы Российской Федерации;
- 5) выпуск наличных денег в обращение;
- 6) изъятие наличных денег из обращения;
- 7) уничтожение наличных денег.

Банкноты и монета Банка России не могут быть объявлены недействительными (утратившими силу законного средства платежа), если не установлен достаточно продолжительный срок их обмена на банкноты и монету Банка России нового образца. Не допускаются какие-либо ограничения в отношении сумм или субъектов обмена.

При обмене банкнот и монеты Банка России старого образца на банкноты и монету Банка России нового образца срок изъятия банкнот и монеты из обращения не может быть менее одного года, но не должен превышать пять лет.

Банк России без ограничений обменивает ветхие и поврежденные банкноты в соответствии с установленными им правилами. Поэтому важным является вопрос определения платежеспособности банкнот и монет Банка России.

Банк России установил, что платежеспособными являются банкноты и монета Банка России, имеющие силу законного средства наличного платежа на территории РФ (в том числе изымаемые из обращения), не содержащие признаков подделки, без повреждений или имеющие повреждения следующего характера:

- банкноты Банка России: загрязненные, изношенные, надорванные; имеющие потертости, небольшие отверстия, проколы, посторонние надписи, пятна, оттиски штампов; утратившие углы, края;
- монета Банка России, имеющая мелкие механические повреждения, но полностью сохранившая изображение на аверсе и реверсе.

Банк России производит обмен по номиналу путем зачисления суммы обмененных банкнот и монеты Банка России на банковский счет, открытый юридическому или физическому лицу в Банке России или кредитной организации (после проведения экспертизы указанных банкнот и монеты Банка России в Банке России).

Кредитные организации производят обмен путем выдачи физическому лицу эквивалентной (обменной) суммы неповрежденных банкнот и монеты Банка России или путем ее зачисления на банковский счет, открытый юридическому или физическому лицу в кредитной организации (непосредственно после приема банкнот и монеты Банка России либо после направления принятых банкнот и монеты Банка России на экспертизу в Банк России и их обмена Банком России).

Обмен банкнот и монеты Банка России производится без ограничения суммы. Плата за производимый обмен не взимается.

С целью уменьшения объема операций с наличными деньгами при осуществлении расчетов с ними действуют ограничения, установленные Банком России.

Так, расчеты наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами, а также между юридическим лицом и гражданином, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, между индивидуальными предпринимателями, связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, в рамках одного договора, заключенного между указанными лицами, могут производиться в размере, не превышающем 100 тыс. руб.

**Кассовые операции** — операции по приему наличных денег, включающие их пересчет, хранение и выдачу. Регламентация кассовых операций устанавливается Банком России (см.: Положение о порядке ведения кассовых операций с банкнотами и монетой Банка России на территории Российской Федерации; Положение о порядке ведения кассовых операций и правилах хранения, перевозки и инкассации банкнот и монеты Банка России в кредитных организациях на территории Российской Федерации; Указание ЦБ РФ от 14.08.2008 № 2054-У «О порядке ведения кассовых операций с наличной иностранной валютой в уполномоченных банках на территории Российской Федерации»).

Для ведения кассовых операций юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, обособленное подразделение юридического лица (для которого открыт счет в кредитной организации) устанавливают лимит остатка наличных денег — максимально допустимую сумму наличных денег, которая может храниться в месте для проведения кассовых операций. Указанный лимит устанавливается распорядительным документом, изданным соответствующим субъектом.

Лимит остатка наличных денег рассчитывается по формуле:

$$L = \frac{V}{P} \cdot N_c,$$

где  $L$  — лимит остатка наличных денег в рублях;  $V$  — объем поступлений наличных денег за проданные товары, выполненные работы, оказанные услуги за расчетный период в рублях;  $P$  — расчетный период, определяемый юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, за который учитывается объем поступлений наличных денег за проданные товары, выполненные работы, оказанные услуги, в рабочих днях;  $N_c$  — период времени между днями сдачи в банк юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем наличных денег, поступивших за проданные товары, выполненные работы, оказанные услуги, в рабочих днях. Указанный период времени не должен превышать семи рабочих дней, а при расположении юридического лица, индивидуального предпринимателя в населенном пункте, в котором отсутствует банк, — 14 рабочих дней.

Наличные деньги сверх установленного лимита должны храниться на банковских счетах в банках.

Накопление наличных денег в кассе сверх установленного лимита остатка наличных денег допускается в дни выплат заработной платы, стипендий, выплат, включенных в соответствии с методологией, принятой для заполнения форм федерального государственного статистического наблюдения, в фонд заработной платы и выплаты социального характера, включая день получения наличных денег с банковского счета на указанные выплаты, а также в выходные, нерабочие праздничные дни в случае ведения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в эти дни кассовых операций.

В других случаях накопление в кассе наличных денег сверх установленного лимита остатка наличных денег юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем не допускается.

Кассовые операции оформляются приходными кассовыми ордерами, расходными кассовыми ордерами. Прием наличных денег проводится по приходным кассовым ордерам.

Выдача наличных денег под отчет на расходы, связанные с осуществлением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя, проводится по расходным кассовым ордерам.

Выдача наличных денег для выплат заработной платы, стипендий и других выплат проводится юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем по расходным кассовым ордерам, расчетно-платежным ведомостям, платежным ведомостям.

Непосредственно юридическое лицо или индивидуальный предприниматель самостоятельно определяют мероприятия по обеспечению сохранности наличных денег при ведении кассовых операций, хранении, транспортировке, порядок и сроки проведения проверок фактического наличия наличных денег.

Кассовые документы оформляются: главным бухгалтером; бухгалтером или другим работником (в том числе кассиром), определенным руководителем по согласованию с главным бухгалтером (при наличии) путем издания распорядительного документа юридического лица, индивидуального предпринимателя; руководителем (при отсутствии главного бухгалтера и бухгалтера). Кассир снабжается печатью (штампом), содержащей (содержащим) реквизиты, подтверждающие проведение кассовой операции, а также образцами подписей лиц, уполномоченных подписывать кассовые документы.

Для учета поступающих в кассу наличных денег и выдаваемых из кассы, юридическое лицо, индивидуальный предприниматель ведут кассовую книгу. Записи в кассовой книге осуществляются кассиром по каждому приходному кассовому ордеру или расходному кассовому ордеру. Кассир сверяет данные, содержащиеся в кассовой книге, с данными кассовых документов и выводит в кассовой книге сумму остатка наличных денег на конец рабочего дня, и проставляет подпись.

Банком России установлены особенности ведения кассовых операций в кредитных организациях и с наличной иностранной валютой.

Из особенностей отметим, что виды кассовых операций, совершаемых кредитной организацией, значительно разнообразнее. Кредитная организация, внутренние структурные подразделения кредитной организации могут осуществлять следующие кассовые операции: прием, выдачу, размен, обмен, обработку, включающую в себя пересчет, сортировку, формирование, упаковку наличных денег.

При определении суммы минимального остатка хранения наличных денег кредитная организация учитывает особенности организации кассовой работы, объемы среднесуточных оборотов наличных денег, проходящих через кассы кредитной организации, а не руководствуется формулой лимита остатка наличных денег для иных организаций.

Кредитная организация может осуществлять сбор, доставку наличных денег клиентов в кредитную организацию, в том числе сданных клиентами через автоматические сейфы, с последующим зачислением (перечислением) их сумм на банковские счета, счета по вкладам (депозитам) клиентов, открытые в этих или иных кредитных организациях (далее — инкассация наличных денег). Перевозка наличных денег, инкассация наличных денег выполняются инкассаторскими работниками, работу которых организует должностное лицо кредитной организации.

Интересно, что кассовые операции в кредитной организации могут осуществляться в операционное, послеоперационное время кредитной организации, а также в выходные и нерабочие праздничные дни.

Имеются и иные особенности, связанные с приемом и выдачей наличных денег клиентам.

Из особенностей хранения наличных денег отметим, что наличные деньги кредитной организации хранятся в одном или нескольких хранилищах ценностей. Хранение наличных денег может осуществляться в сейфе. Пачки банкнот, мешки с монетой, сумки с наличными деньгами хранятся в хранилище ценностей, в сейфе. По окончании осуществления операций с наличными деньгами заведующий кассой, кассовый работник отражает в книге сумму остатка наличных денег, находящихся в хранилище ценностей, сейфе на конец рабочего дня.

В уполномоченных банках кассовые операции с наличной иностранной валютой осуществляются с клиентами — юридическими лицами, физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, физическими лицами, занимающимися в установленном законодательством РФ порядке частной практикой и физическими лицами.

Перечень наименований наличной иностранной валюты, кассовые операции с которыми осуществляются в уполномоченном банке, определяется уполномоченным банком. Перевозка, инкассация наличной иностранной валюты, чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, а также хранение в уполномоченном банке чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, осуществляются в порядке, определенном уполномоченным банком.



## Вопросы и задания для самоконтроля

1. Расскажите, как соотносятся понятия «деньги» и «денежные суррогаты».
2. Что такое эмиссия денег?
3. Что такое денежная система РФ и каковы ее элементы?
4. Дайте понятие эмиссионного права?
5. Каковы полномочия органов, обеспечивающих разработку и реализацию денежно-кредитной политики государства?
6. Назовите операции, составляющие организацию наличного денежного обращения.
7. Дайте понятие кассовых операций. Каков порядок их совершения?

## Глава 13

# ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

---

В результате изучения данной главы студент должен:

***знать***

- структуру банковской системы России, направления ее дальнейшего развития, основы пруденциального регулирования банковской деятельности, понятие и виды банковских рисков, основные способы противодействия незаконным финансовым операциям;

***уметь***

- анализировать нормативно-правовые основы банковской системы России, выделять особенности правового регулирования банковской деятельности, охарактеризовать правовой статус кредитных организаций и ЦБ РФ, различать банки и небанковские кредитные организации;

***владеть***

- навыками поиска и анализа судебно-арбитражной практики, научной и монографической литературы, навыками разрешения правовых коллизий и применения полученных знаний на практике.

---

### 13.1. Банковская система как ключевой элемент финансовой системы государства

**Понятие и современное состояние развития банковской системы.** Российская банковская система в условиях глобализации мировых финансовых рынков стала частью мировой финансовой системы. Помимо очевидных положительных сторон данного явления национальная банковская система стала подвергаться значительно большему числу рисков, к которым оказалась не готова (свидетельством чему стал затяжной финансовый кризис, характеризующий современный этап развития банковского сектора).

В Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года<sup>1</sup> отмечено, что с момента зарождения современного банковского сектора (в конце 1980-х гг.) развитие шло преимущественно в рамках экстенсивной модели, предусматривающей ориентацию банков на краткосрочные результаты деятельности, проведение агрессивной коммерческой политики и высокую концентрацию рисков в деятельности кредитных организаций.

---

<sup>1</sup> Заявление Правительства РФ № 1472п-П13, Банка России № 01-001/1280 от 05.04.2011 // Вестник Банка России. 2011. № 21.

Агрессивная политика ряда банков оказала негативное влияние на их устойчивость, что особенно остро проявилось в условиях кризиса и потребовало принятия Правительством РФ и Банком России экстренных мер по обеспечению системной стабильности банковского сектора, позволивших преодолеть кризисные явления и сохранить доверие населения и организаций к банковской системе.

Одновременно стала очевидной необходимость более решительного перехода к модели развития банковского сектора, характеризующейся приоритетом качественных показателей деятельности и ориентацией на долгосрочную эффективность<sup>1</sup>.

Неудовлетворительное состояние управления (включая корпоративный аспект и управление рисками, в том числе вследствие ориентации кредитных организаций на обслуживание бизнеса владельцев), существование непрозрачных для регулятора и рынка форм деятельности, недостоверность учета и отчетности, приводящие к искажению информации о работе кредитных организаций, а также вовлеченность отдельных кредитных организаций в противоправную деятельность названы основными внутренними недостатками современного банковского сектора.

Указанные недостатки снижают авторитет банковского сообщества, а также уровень доверия к банковскому сектору, ухудшают возможности привлечения банками инвестиций и, соответственно, требуют устранения.

Провозглашенный Правительством РФ и Банком России переход к интенсивной модели развития банковского сектора требует развития системы корпоративного управления и управления рисками, обеспечивающих долгосрочную эффективность банковского бизнеса, взвешенность управленческих решений и своевременную идентификацию всех рисков, консервативную оценку возможных последствий их реализации и принятие адекватных мер защиты от рисков.

Изменение модели развития банковского сектора влечет разработку Правительством РФ и Банком России и реализацию комплекса мероприятий, направленных в первую очередь:

- на повышение качества корпоративного управления и управления рисками в кредитных организациях;
- совершенствование банковского регулирования и банковского надзора прежде всего путем развития в них содержательной составляющей и приведения правовых условий и практики их осуществления в соответствие с международными стандартами<sup>2</sup>. При этом указанная деятельность должна

---

<sup>1</sup> Подобный подход в полной мере отвечает долгосрочным приоритетам развития экономики, предусмотренным в том числе в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.

<sup>2</sup> Указанная деятельность должна дополняться формированием системы регулирования и надзора (контроля) за деятельностью всех организаций, оказывающих финансовые услуги, исходя из принципа пропорциональности предъявляемых требований системной значимости организаций и уровню принимаемых ими рисков (Принцип 5 управления операционным риском. См.: письмо ЦБ РФ от 16.05.2012 № 69-Т «О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору "Принципы надлежащего управления операционным риском"»). Аналогичное требование зафиксировано в п. 13.1 Инструкции ЦБ РФ от 02.04.2010 № 135-И ☞

дополняться формированием системы регулирования и надзора (контроля) за деятельностью всех организаций, оказывающих финансовые услуги, исходя из принципа пропорциональности предъявляемых требований системной значимости организаций и уровню принимаемых ими рисков;

- обеспечение финансовой стабильности.

Под **банковской системой** понимают совокупность ее элементов, или банков, которые представляют собой денежно-кредитные учреждения или организации, выполняющие депозитные, расчетные и кредитные операции<sup>1</sup>. Кроме того, понятие «банковская система» включает в себя также и взаимодействие составляющих ее элементов, которое выражается в первую очередь в возможности взаимозаменяемости элементов в случае недееспособности одного из них<sup>2</sup>.

**Правовые основы функционирования банковской системы.** Фундаментальные правовые принципы функционирования банковской системы России определяются Конституцией РФ.

В едином экономическом пространстве Конституция РФ определяет функции ЦБ РФ (ст. 75 Конституции РФ).

Конституция РФ оказывает влияние на все сферы общественных отношений, в том числе регламентирует деятельность Банка России, определяет базисные правовые основы деятельности банков, а также устанавливает ограничения этой деятельности. Указанные нормы «образуют конституционные основы банковской деятельности»<sup>3</sup>.

К нормам Конституции РФ, регулирующим банковскую деятельность, можно отнести нормы, содержащиеся в п. «ж», «з» ст. 71, ст. 74, 75, п. «г» ст. 83, п. «г» ч. 1 ст. 103, ч. 3 ст. 104, п. «в» ст. 106, п. «б» ч. 1 ст. 114 и др.

Наличие указанных конституционных норм, их содержательная составляющая в Конституции РФ определяет «формирование единого, основного на конституционных правовых нормах механизма государственного регулирования отношений в сфере денег и кредита»<sup>4</sup>.

Банковская система представляет собой одну из важнейших составляющих финансовой системы государства и не может исключаться из процесса глобальной экономической интеграции. Вследствие этого объективно возрастает роль международно-правовых актов, регулирующих финансовую устойчивость национальной банковской системы.

Среди правовых актов, регулирующих банковскую деятельность, необходимо также выделить общие законы, нормы которых опосредованно ре-

---

➔ «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций», согласно которому кредитные организации обязаны иметь организационную структуру, соответствующую масштабам проводимых ею операций и принимаемым рискам.

<sup>1</sup> Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2010. С. 478.

<sup>2</sup> Там же. С. 478–479.

<sup>3</sup> Тосунян Г. А., Викулин А. Ю., Эжмалян А. М. Банковское право Российской Федерации: Общая часть : учебник / под общ. ред. Б. Н. Топорнина. М., 2002. С. 128.

<sup>4</sup> Гейвандов Я. А. Социальные и правовые основы банковской системы Российской Федерации. М. : Аванта+, 2003. С. 203.

гулируют финансовую устойчивость банковской системы: ГК РФ, УК РФ, КоАП РФ, Федеральные законы «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», «О валютном регулировании и валютном контроле» и другие правовые акты.

Важнейшее значение для регулирования банковской деятельности имеют специальные федеральные законы — «О банках и банковской деятельности» и «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Особое значение для деятельности банков (в том числе по поводу правового регулирования их финансовой устойчивости) имеют нормативные акты Банка России, издаваемые в следующих формах<sup>1</sup>: указания Банка России<sup>2</sup>, положения Банка России<sup>3</sup> и инструкции Банка России<sup>4</sup>.

Нормативные акты Банка России вступают в силу по истечении 10 дней после дня их официального опубликования в официальном издании Банка России («Вестнике Банка России»), за исключением случаев, установленных Советом директоров ЦБ РФ. Указанные акты должны быть зарегистрированы в порядке, установленном для государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Обратной силы нормативные акты Банка России не имеют.

Нормотворчество Банка России играет решающую роль в правовом регулировании банковской деятельности. Она подчеркивает не просто значение права в регулировании финансовой устойчивости банковской системы, но и отражает принцип публичности в регулировании общественных отношений по поводу банковской деятельности в связи с достижением банками уровня финансовой устойчивости, соответствующего интересам и общества, и государства. Подчеркнем, что именно Банк России действует от имени государства в связи с необходимостью обеспечения публичных государственных интересов.

Рассматривая нормативно-правовую основу регламентации финансовой устойчивости банковской системы и составляющих ее элементов, нельзя не учитывать и акты Конституционного Суда РФ.

В пределах своих полномочий Конституционный Суд РФ<sup>5</sup> принимает обязательные для исполнения неограниченного круга лиц решения по вопросам правового регулирования широкого круга общественных от-

---

<sup>1</sup> См.: п. 1.5 Положения Банка России от 15.09.1997 № 519 «О порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России», утв. приказом ЦБ РФ от 15.09.1997 № 02-395.

<sup>2</sup> Содержанием *указаний Банка России* является установление отдельных правил по вопросам, отнесенным к компетенции ЦБ РФ.

<sup>3</sup> Принятые в форме *положений Банка России* нормативные акты ЦБ РФ устанавливают системно связанные между собой правила по вопросам, отнесенным к компетенции Банка России.

<sup>4</sup> Нормативные акты Банка России принимаются в форме *инструкций Банка России*, если их основным содержанием является определение порядка применения положений федеральных законов, иных нормативных правовых актов по вопросам компетенции Банка России.

<sup>5</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

ношений. Позиция Конституционного Суда РФ по вопросам, связанным с функционированием банковской системы, безусловно, учитывается органами государственной власти РФ и Банком России.

Довольно активную деятельность по имплементации документов Базельского комитета по банковскому надзору в отечественную правовую систему осуществляют в настоящее время российские банковские ассоциации<sup>1</sup>.

Рассматривая особенности правового регулирования финансовой устойчивости национальной банковской системы, нельзя не учитывать процессы глобальной экономической интеграции, затрагивающие не только интересы государства в целом, но и национальную банковскую систему, деятельность каждого отдельного банка.

Банковский сектор экономики — один из важнейших составляющих в сфере экономики государства, он не может исключаться из процесса глобальной экономической интеграции. При этом взаимосвязь национальных экономик, развитие международных экономических отношений являются составной частью процесса глобализации мировых финансовых рынков. Учитывая изложенное, несомненно, велика стимулирующая роль международного права (прежде всего, международных норм, рекомендуемых Базельским комитетом по банковскому надзору) в развитие норм национального права, регулирующих финансовую устойчивость банковской системы.

Указанные международные нормы усиливают значение правового обеспечения регулирования рисков, изначально присущих финансовым операциям, наступление которых на порядки увеличивает экономические потери для банков в связи со «стиранием» в условиях глобализации не только экономических барьеров, но и границ национальных юрисдикций.

**Структура банковской системы России.** Согласно ст. 2 Закона о банках *банковская система РФ включает* в себя Банк России, кредитные организации, а также представительства иностранных банков.

**Кредитная организация** — юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) ЦБ РФ имеет право осуществлять банковские операции, предусмотренные Законом о банках, а именно:

- 1) привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок);
- 2) размещение указанных привлеченных средств от своего имени и за свой счет;
- 3) открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц;
- 4) осуществление переводов денежных средств по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам;

---

<sup>1</sup> Так, XVII съездом Ассоциации российских банков 5 апреля 2006 г. утверждена Программа «Национальная банковская система России 2010—2020», в которой обозначена необходимость осуществить комплекс мероприятий по совершенствованию банковской системы и банковского надзора, внедрению в российскую практику рекомендаций Базельского комитета по банковскому надзору.

- 5) инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц;
- 6) купля-продажа иностранной валюты в наличной и безналичной формах;
- 7) привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов;
- 8) выдача банковских гарантий;
- 9) осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов, в том числе электронных денежных средств (за исключением почтовых переводов).

Кредитная организация вправе осуществлять следующие сделки:

- 1) выдачу поручительств за третьих лиц, предусматривающих исполнение обязательств в денежной форме;
- 2) приобретение права требования от третьих лиц исполнения обязательств в денежной форме;
- 3) доверительное управление денежными средствами и иным имуществом по договору с физическими и юридическими лицами;
- 4) осуществление операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями в соответствии с законодательством РФ;
- 5) предоставление в аренду физическим и юридическим лицам специальных помещений или находящихся в них сейфов для хранения документов и ценностей;
- 6) лизинговые операции;
- 7) оказание консультационных и информационных услуг.

Все банковские операции и другие сделки осуществляются в рублях, а при наличии соответствующей лицензии Банка России — и в иностранной валюте. Правила осуществления банковских операций, в том числе правила их материально-технического обеспечения, устанавливаются Банком России в соответствии с федеральными законами.

Кредитной организации запрещается заниматься производственной, торговой и страховой деятельностью. Указанные ограничения не распространяются на заключение договоров, являющихся производными финансовыми инструментами и предусматривающих либо обязанность одной стороны договора передать другой стороне товар, либо обязанность одной стороны на условиях, определенных при заключении договора, в случае предъявления требования другой стороной купить или продать товар, если обязательство по поставке будет прекращено без исполнения в натуре, а также на заключение договоров в целях выполнения функций центрального контрагента в соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 № 7-ФЗ «О клиринге и клиринговой деятельности».

Кредитные организации бывают двух видов: банки и небанковские кредитные организации.

Несмотря на не слишком удачное название последних («небанковские»), они, как и банки, являются кредитными организациями. Соответственно, порядок создания и лицензирования деятельности небанковских кредитных организаций, а также надзора за этой деятельностью осуществляется Банком России в таком же порядке, что и в отношении банков.

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

*Небанковская кредитная организация* — это:

1) кредитная организация, имеющая право осуществлять исключительно банковские операции, указанные в п. 3 и 4 (только в части банковских счетов юридических лиц в связи с осуществлением переводов денежных средств без открытия банковских счетов), а также в п. 5 (только в связи с осуществлением переводов денежных средств без открытия банковских счетов) и п. 9 ч. 1 ст. 5 Закона о банках (далее — *небанковская кредитная организация*, имеющая право на осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов и связанных с ними иных банковских операций, или *платежная НКО*).

Таким образом, *платежные НКО* вправе выполнять следующие банковские операции:

- открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц (только в части банковских счетов юридических лиц в связи с осуществлением переводов денежных средств без открытия банковских счетов);
- осуществление переводов денежных средств по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам (только в части банковских счетов юридических лиц в связи с осуществлением переводов денежных средств без открытия банковских счетов);
- инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц (только в связи с осуществлением переводов денежных средств без открытия банковских счетов);
- осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов, в том числе электронных денежных средств (за исключением почтовых переводов).

Правовой режим *платежных НКО* регулируется Инструкцией Банка России от 15.09.2011 № 137-И «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»;

2) кредитная организация, имеющая право осуществлять отдельные банковские операции, предусмотренные Законом о банках. Допустимые сочетания банковских операций для такой *небанковской кредитной организации* устанавливаются Банком России.

В настоящее время представляется возможным выделить два вида подобных *небанковских кредитных организаций (НКО)*: расчетные и депозитно-кредитные.



В силу требований Инструкции Банка России от 26.04.2006 № 129-И «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», *расчетная небанковская кредитная организация (РНКО) вправе* производить в сочетании следующие банковские операции:

- открытие и ведение банковских счетов юридических лиц;
- осуществление переводов денежных средств по поручению юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам;
- инкассацию денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц;
- куплю-продажу иностранной валюты в наличной и безналичной формах;
- осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов, в том числе электронных денежных средств (за исключением почтовых переводов).

РНКО вправе осуществлять деятельность на рынке ценных бумаг в соответствии со ст. 6 Закона о банках, а также сделки, перечисленные в ч. 3 ст. 5 данного Закона.

Если иное не предусмотрено лицензией на осуществление банковских операций, РНКО *не вправе* осуществлять следующие банковские операции:

- а) привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады;
- б) открытие и ведение банковских счетов физических лиц;
- в) переводы денежных средств по поручению физических лиц по их банковским счетам;
- г) привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов;
- д) выдачу банковских гарантий.

В соответствии с Положением ЦБ РФ от 21.09.2001 № 153-П «Об особенностях пруденциального регулирования деятельности небанковских кредитных организаций, осуществляющих депозитные и кредитные операции», *небанковские депозитно-кредитные организации (НДКО) вправе* осуществлять следующие банковские операции и сделки в валюте РФ, а при наличии соответствующей лицензии — также и 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;
- купля-продажа иностранной валюты в безналичной форме;
- выдача 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).

НДКО *не вправе* осуществлять следующие банковские операции:

- а) привлечение денежных средств физических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок) и юридических лиц во вклады до востребования;

- б) открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц;
- в) осуществление расчетов по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам;
- г) инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц;
- д) купля-продажа иностранной валюты в наличной форме;
- е) привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов;
- ж) осуществление переводов денежных средств по поручению физических лиц без открытия банковских счетов.

НДКО не разрешается открывать филиалы и создавать дочерние организации за рубежом.

Довольно долгое время кредитные организации функционировали на финансовом рынке, практически обособленно. Уровень развития отечественной экономики не требовал участия субъектов, обслуживающих либо способствующих осуществлению банковских операций и сделок, в связи с чем банковская инфраструктура как таковая практически не развивалась. Кредитные организации вполне справлялись с обслуживанием как юридических, так и физических лиц.

По мере развития экономики, расширения международных связей, глобализации мировых финансовых рынков и совершенствования национальной банковской системы стали появляться субъекты, так или иначе способствующие осуществлению банками своих функций.

Современная банковская инфраструктура характеризуется значительным числом участников, обладающих специальной правосубъектностью (бюро кредитных историй, микрофинансовые организации, операторы платежных систем, коллекторские агентства, факторинговые компании и др.), деятельность которых «встроена» в рынок банковских услуг. Их деятельность далеко не всегда регулируется нормами права не только на федеральном, но и на подзаконном уровне.

Указанное обстоятельство привело к появлению научных взглядов и концепций о необходимости изменения структуры либо состава элементов банковской системы России.

Так, С. А. Голубев полагает необходимым отнесение к системе не только тех образований, которые непосредственно осуществляют определенный вид деятельности, но и организаций, составляющих инфраструктуру этой деятельности, обеспечивающих основную функцию системы<sup>1</sup>. Исходя из подобной концепции, банковскую систему Российской Федерации составляют: Банк России, кредитные организации-резиденты, филиалы<sup>2</sup> и представительства иностранных банков, союзы и ассоциации кредитных

---

<sup>1</sup> См.: 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.

<sup>2</sup> Федеральным законом от 14.03.2013 № 29-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в ст. 2 Закона о банках внесены изменения, согласно которым филиалы иностранных банков не входят в состав банковской системы РФ.

организаций-резидентов, банковские группы, банковская инфраструктура, банковский рынок<sup>1</sup>.

Л. Г. Ефимова определяет банковскую систему как внутренне организованную, объединенную общими целями и задачами, способную к саморазвитию и саморегулированию совокупность кредитных организаций, органов управления и организаций банковской инфраструктуры<sup>2</sup> и выявляет следующую ее структуру<sup>3</sup>:

- Банк России и Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» (первый уровень);
- кредитные организации (включая филиалы<sup>4</sup> и представительства иностранных банков) и организации банковской инфраструктуры: банковские союзы и ассоциации, банковские группы и холдинги, а также бюро кредитных историй (второй уровень).

Тем не менее в настоящее время законодатель придерживается узкого понимания банковской системы и относит к числу ее основных элементов лишь Банк России, кредитные организации, представительства иностранных банков.

Отношения между Банком России и кредитными организациями строятся на основе принципа «власти и подчинения».

Необходимой предпосылкой осуществления **Банком России** своих функций и оперативного реагирования на изменения в условиях рыночной экономики являются его нормотворческие полномочия<sup>5</sup>.

В целях защиты и обеспечения устойчивости рубля, развития и укрепления банковской системы РФ, а также обеспечения стабильности и развития национальной платежной системы, Банк России выполняет следующие функции:

- устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации, бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы, проведения банковских операций, осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, с юридическими и физическими лицами, а также порядок осуществления расчетов;
- принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их;
- организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством РФ;
- осуществляет надзор и наблюдение в национальной платежной системе, а также осуществляет иные функции, предусмотренные ст. 4 Закона о Банке России.

<sup>1</sup> См.: Голубев С. А. Указ. соч. С. 97.

<sup>2</sup> Ефимова Л. Г. Банковское право : в 2 т. Т. 1 : Банковская система Российской Федерации. М. : Статут, 2010. С. 32–33.

<sup>3</sup> Там же. С. 30–31.

<sup>4</sup> Как уже отмечалось, в ст. 2 Закона о банках внесены изменения, согласно которым филиалы иностранных банков не входят в состав банковской системы РФ (см. Федеральный закон от 14.03.2013 № 29-ФЗ).

<sup>5</sup> См.: Пастушенко Е. Н. Правовые акты Центрального Банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории : дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 6.

## 13.2. Правовое регулирование деятельности кредитных организаций

К числу основных направлений административно-правового регулирования деятельности кредитных организаций<sup>1</sup> относятся: осуществление Банком России государственной регистрации, лицензирования деятельности кредитных организаций, анализа систематически направляемой отчетности, проведение контрольно-надзорных мероприятий, выявление нарушений в деятельности, привлечение нарушителей к ответственности, отзыв лицензии, участие в процедуре банкротства и ликвидации и пр.

Реализация административных полномочий Банком России позволяет обеспечить институциональные основы банковской деятельности, а именно:

- создать систему финансово устойчивых кредитных организаций;
- обеспечить соблюдение ими установленных нормативными актами экономических показателей, нормативов и резервных требований в целях бесперебойного осуществления банковской деятельности;
- систематически осуществлять контрольно-надзорные функции в отношении финансовой стабильности кредитных организаций и легитимности осуществляемой ими деятельности;
- привлекать к ответственности за нарушение (ненадлежащее исполнение) требований действующего законодательства (вплоть до отзыва соответствующей лицензии и ликвидации кредитной организации).

Являясь органом банковского регулирования и банковского надзора, Банк России осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами банковского законодательства, нормативных актов Банка России, установленных ими обязательных нормативов в соответствии со ст. 56 Закона о Банке России, а также инструкций ЦБ РФ от 01.12.2003 № 108-И «Об организации инспекционной деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России)», от 25.08.2003 № 105-И «О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации».

Целям совершенствования банковского надзора, в том числе на основе лучшего понимания и оценки таких аспектов деятельности кредитной организации, как финансовая устойчивость (состояние капитала, качество активов, доходность, ликвидность), корпоративное управление (включая организацию систем управления рисками и внутреннего контроля, стратегическое планирование), прозрачность структуры собственности, структура

---

<sup>1</sup> См., например: Инструкция ЦБ РФ от 02.04.2010 № 135-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций», Указание ЦБ РФ от 17.09.2009 № 2293-У «О порядке отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций при установлении существенной недостоверности отчетных данных», Положение ЦБ РФ от 09.11.2005 № 279-П «О временной администрации по управлению кредитной организацией», Инструкция ЦБ РФ от 11.11.2005 № 126-И «О порядке регулирования отношений, связанных с осуществлением мер по предупреждению несостоятельности (банкротства) кредитных организаций», и др.

группы, в которой кредитная организация является головной организацией или участником, служит институт *кураторов кредитных организаций*, введенный Положением о кураторах кредитных организаций, утвержденным ЦБ РФ 07.09.2007 № 310-П.

Проведение проверок кредитных организаций преследует в первую очередь цель поддержания финансовой устойчивости кредитных организаций, которая, по мнению представителей экономической науки<sup>1</sup>, представляет собой наиболее емкий, концентрированный показатель финансового состояния, отражающий степень безопасности вложения средств в компанию. Для успешного управления ею необходимо четко представлять ее сущность, которая, по нашему мнению, заключается в обеспечении стабильной платежеспособности за счет достаточной доли собственного капитала в составе источников финансирования. Это делает банк независимым от внешних негативных воздействий, в том числе обеспечивается независимость от кредиторов и тем самым снижается возможный риск банкротства.

Определяющую роль в обеспечении финансовой устойчивости и стабильности банковского сектора играет деятельность регулятора банковской системы, который устанавливает основные экономические показатели деятельности кредитных организаций, порядок их соблюдения, контроль за исполнением и ответственность за нарушение или ненадлежащее исполнение установленных требований.

Основу финансовой устойчивости кредитных организаций составляют экономические стандарты (показатели) деятельности кредитных организаций, обязательные экономические нормативы, резервные требования.

Административные полномочия Банка России являются тем самым механизмом, «рычагом», способным «привести в действие» банковскую систему, обеспечить надлежащий характер деятельности и исключение из банковской системы недобропорядочных участников.

Очевидно, что административно-правовое регулирование банковской деятельности осуществляется не только Банком России.

Поскольку «финансовая деятельность государства в сфере организации и функционирования банковской системы прежде всего связана с регламентацией деятельности Банка России, Внешэкономбанка, других субъектов банковской системы, если это связано с охраной или защитой публичных интересов»<sup>2</sup>, административно-правовыми полномочиями в рассматриваемой области наделены также Минфин России<sup>3</sup>, ФНС России<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> См.: Кован С. Е., Кочетков Е. П. Финансовая устойчивость предприятия и ее оценка для предупреждения его банкротства // Экономический анализ: теория и практика. 2009. № 15.

<sup>2</sup> Рыбакова С. В. Финансовое и банковское право: теоретические аспекты соотношения / под ред. Н. И. Химичевой. Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2009. С. 87.

<sup>3</sup> Например, в рамках процедуры повышения капитализации банков, установления лимитов размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты и порядка их заключения, установления требований к банкам для принятия банковских гарантий таможенными органами в целях обеспечения уплаты таможенных платежей и т.д.

<sup>4</sup> Установление форматов представления бухгалтерской отчетности, налоговых деклараций и иных документов кредитных организаций, порядка представления банками информации о наличии счетов в банке или об остатках денежных средств на счетах, операциях на счетах по запросам налоговых органов, форматов документов о приостановлении операций по банковским счетам и порядка их исполнения и т.д.

ФТС России<sup>1</sup>, Агентство по страхованию вкладов<sup>2</sup>, Росфинмониторинг и другие государственные структуры.

### **Банковская система как элемент финансовой системы государства.**

Банковская система любого государства — ключевой элемент ее финансовой системы, которая, в свою очередь, является одним из основных элементов национальной экономики. От ее надлежащего функционирования зависит уровень развития экономики страны, ее экономическая роль на международной арене. Банковская система РФ входит в другую, более крупную систему — финансовую систему РФ. В свою очередь, финансовая система входит в экономическую систему страны. Это означает, что деятельность и развитие банков следует рассматривать в тесной связи с производством, обращением и потреблением материальных и нематериальных благ.

В своей деятельности банки органично вплетены в общий механизм регулирования хозяйственной жизни, тесно взаимодействуют с бюджетной и налоговой системами, системой ценообразования, учитывают условия внешнеэкономической деятельности»<sup>3</sup>.

Очевидно, что мировая финансовая система сегодня представляет собой наиболее неустойчивый сектор мирового хозяйства, подвергнутый повышенной волатильности, выражающейся как в непостоянстве валютных курсов и процентных ставок, так и в связанных с этим массовыми притоками и оттоками капитала в те или иные страны и регионы, что периодически вызывает как опасный перегрев экономики, так и еще более опасные дефолты и кризисы<sup>4</sup>.

С усилением глобализации роль кредитных организаций значительно возрастает. Происходит рост банковского капитала и активов, укрупнение финансово-кредитных институтов, повышение их капитализации и, как следствие, — обострение конкуренции на банковском рынке и появление транснациональных банков, захватывающих новые рынки за счет достижений в области банковских технологий, управления, маркетинга, а также способности одновременно мобилизовать достаточно крупные капиталы и управлять ими. Такое влияние обусловливается отчасти спецификой банковской деятельности, позволяющей банку аккумулировать значительные денежные средства от неопределенного числа клиентов, а отчасти достижениями в области банковского дела.

---

<sup>1</sup> Ведение реестра банков или иных кредитных организаций, утверждение форм решений о приостановлении операций по счетам (счету) плательщика таможенных пошлин, налогов в банке и решений об отмене приостановления операций по счетам (счету) плательщика таможенных пошлин и налогов и т.д.

<sup>2</sup> Е. В. Черникова отмечает, что «правоотношения, образующиеся между Агентством и банками, имеют административный характер, т.е. они, основанные на принципе власти-подчинения, направлены на обеспечение стабильного функционирования банковской системы». См.: *Черникова Е. В.* Публично-правовое регулирование деятельности кредитных организаций в Российской Федерации. М. : РАГС, 2009. С. 23.

<sup>3</sup> *Черенков В. Е.* Современные направления и механизмы обеспечения экономической безопасности банковской системы России : монография. Брянск, 2006. С. 17.

<sup>4</sup> См.: *Быков А. Н.* Постсоветское пространство: стратегии интеграции и новые вызовы глобализации. СПб. : Алетей, 2009. С. 32—33.

Современные технические и программные средства позволяют обеспечить функционирование широкой клиентской сети посредством дистанционного банковского обслуживания, банковских карт, различных платежных систем. Отсутствие законодательно установленных препятствий осуществления валютных операций и межбанковского кредитования позволяет банкам налаживать тесное взаимодействие с банками — зарубежными контрагентами, привлекать синдицированные займы. Указанные обстоятельства обуславливают высокую концентрацию взаимозависимости национальных и зарубежных банков<sup>1</sup>.

Несомненно, глобализация мировых финансовых рынков оказывает существенное влияние на безопасность национальных банковских систем, которые оказываются неспособными выдерживать высокую конкуренцию, чья капитализация и финансовая устойчивость значительно ниже и которые не могут противостоять существующим банковским рискам.

Банковская система является одним из важнейших атрибутов государственности и суверенитета, «кровеносной системой» единого экономического организма. Она обеспечивает единство страны через систему прямых и обратных связей между всеми клеточками, независимо от их удаленности от центра. Не случайно одним из приоритетов развития экономики государства является обеспечение стабильности банковской системы России<sup>2</sup>.

Множество ведущих стран мира успешно развиваются, не имея, скажем, собственных источников энергии, автомобильного или электронного производства. Но нет в мире ни одной более или менее влиятельной страны без мощной национальной банковской системы.

Высокая значимость банковской системы для экономики любого государства обуславливает особую заинтересованность государства в «укреплении стабильности и развитии банковского сектора. Как показывает практика, стабильность банковской системы невозможна, если в обществе нет доверия к финансовым институтам. Банковские кризисы 90-х годов наглядно показали, насколько данная система уязвима и насколько она чувствительна к настроению населения»<sup>3</sup>.

В настоящее время становится ясно<sup>4</sup>, что кризисы мировой и региональных финансово-банковских систем являются одной из основных угроз национальной безопасности<sup>5</sup> страны, а кризисные явления в мировой финан-

---

<sup>1</sup> См.: *Перская В. В.* Глобализация и государство. 2-е изд. М. : Изд-во РАГС, 2007. С. 86—87.

<sup>2</sup> См.: *Тосунян Г. А.* Банкизация России: право, экономика, политика. М. : Олимп-Бизнес, 2008. С. 390.

<sup>3</sup> *Завода Е. А.* Агентство по страхованию вкладов как юридическое лицо публичного права // *Банковское право.* 2008. № 6.

<sup>4</sup> См.: *Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года*, утв. Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537.

<sup>5</sup> Национальная безопасность определяется в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

сово-банковской системе способны оказать прямое негативное воздействие на обеспечение национальной безопасности в экономической сфере. Таким образом, следует напрямую связывать устойчивое и безопасное функционирование национальной банковской системы с национальной безопасностью.

Глобальный масштаб угроз дестабилизации банковских систем в мире делает возможную потерю финансовой устойчивости национальной банковской системы крайне вероятной, что в конечном счете повлечет за собой деструкцию экономической, а впоследствии — и государственной системы. Можно без преувеличения сказать, что без финансово устойчивой банковской системы, безопасного осуществления ею банковской деятельности и защиты банковской информации не может быть сильной экономики, значимого влияния государства на международной арене.

Невыполнение государством функции по обеспечению безопасности банковской системы может привести к катастрофическим последствиям для государства, вплоть до его банкротства<sup>1</sup>.

**Понятие пруденциального регулирования, его составляющие и основные функции.**

**Пруденциальное регулирование** представляет собой правовую форму закрепления экономически обоснованных требований, предъявляемых к функционированию кредитных организаций, в целях повышения их финансовой устойчивости и минимизации рисков неликвидности и неплатежеспособности<sup>2</sup>.

Общая направленность пруденциального регулирования, влияющая на финансовую устойчивость банковской системы, приводит к установ-

---

<sup>1</sup> Термин «*банкротство государства*» является новым и его однозначное значение не установлено. Вместе с тем формулировка «*государство-банкрот*» получила широкое распространение в связи с мировым финансовым экономическим кризисом. Суверенный дефолт как отказ суверенного, независимого государства платить по долговым обязательствам, уходит корнями в начало XIX в. — время, когда за счет развития международной системы кредитования стали доступны значительные финансовые ресурсы. В 1990 г. вследствие очередного всплеска дефолтов общий объем обязательств, по которым страны-заемщики отказались платить, достиг 332 млрд долл. С 1975 по 2003 г. дефолт по банковским долгам объявляли 75 стран. В настоящее время происходит появление государств-банкротов в результате финансово-экономического мирового кризиса. Особенность такого банкротства характеризуется тем, что оно касается финансово-экономических потенциалов государственности, но не исчерпывает всех потенциалов: не исчезают национальные властные и силовые институты, территориальный фактор и фактор народонаселения. В нарождающихся государствах-банкротах нет таких «типичных» признаков *failed state*, как угрозы территориального распада, массовых гражданских столкновений с колоссальными жертвами, агрессивного противостояния органов государственной власти. Более подробно об этом см.: Сулакишин С. «Государства-банкроты» вместо «несостоявшихся государств» // Русский журнал. URL: <http://www.russ.ru/Mirovaya-povestka/Gosudarstva-bankrotu-vmesto-nesostoyavshih-sya-gosudarstv> (дата обращения: 25.05.2013); дополнительный материал к статье «Евробанкроты» // Журнал «D». 2009. № 3 (66); Беккер А. Государство-банкрот — не теория // URL: [www.dw-world.de/dw/article/0,,4033540,00.html](http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4033540,00.html) (дата обращения: 25.05.2013); Маслов О. Ю. Мировой кризис и государства-банкроты (хроника текущего мирового кризиса — 10) // Ежедневное независимое аналитическое обозрение. URL: <http://www.polit.nnov.ru/2009/01/26/bankcountry10/> (дата обращения: 25.05.2013).

<sup>2</sup> См.: Алексеева Д. Г., Пыхтин С. В., Хоменко Е. Г. Банковское право. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. С. 183.



лению *публично-правовых ограничений* в деятельности банков, которые можно классифицировать следующим образом:

- лицензирование банковской деятельности;
- ограничения в связи с осуществлением центральным банком денежно-кредитной политики;
- ограничения, вызванные необходимостью управления валютным рынком;
- ограничения на величины банковских рисков;
- ограничения антимонопольной направленности;
- внешнее управление (банкротство);
- система страхования вкладов.

В условиях конкурентного и экономически изменчивого рынка банковская деятельность стала зоной повышенного риска, вследствие чего пруденциальное регулирование банковской деятельности приобрело особую актуальность.

Фактически пруденциальное регулирование банковской деятельности представляет собой совокупность норм, направленных на установление:

- предельных величин рисков, принимаемых кредитными организациями в своей деятельности;
- обязательных экономических нормативов, резервных, а также иных требований, обеспечивающих ликвидность кредитных организаций и покрытие возможных потерь, обеспечение финансовой устойчивости кредитных организаций.

Главная *задача пруденциального надзора* заключается в поддержании стабильности и доверия к финансовой системе; таким образом снижается риск потери вкладчиков и других кредиторов<sup>1</sup>.

Выделяются три основных *функции пруденциального регулирования* банковской деятельности<sup>2</sup>:

- превентивная (*preventive function*), предназначенная для минимизации рисков деятельности банков;
- защитная (*protective function*), призванная гарантировать интересы вкладчиков в случае краха конкретного банка;
- обеспечительная (*supportive function*), призванная обеспечить финансовую поддержку конкретного банка в случае его кризисного состояния, оказываемую центральным банком как кредитором последней инстанции.

Пруденциальное регулирование банковской деятельности направлено главным образом на учет и минимизацию банковских рисков, обеспечение финансовой устойчивости кредитных организаций.

**Понятие и виды банковских рисков.** Банковский риск представляет собой присущую банковской деятельности возможность несения кредитной организацией потерь и (или) ухудшения ликвидности вследствие насту-

---

<sup>1</sup> Пункт 28 Рекомендаций Базельского комитета по банковскому надзору «Взаимоотношения между органами банковского надзора и внешними аудиторами банков». См.: письмо ЦБ РФ от 13.05.2002 № 59-Т.

<sup>2</sup> См.: *Ертылева Н. Ю.* Пруденциальное регулирование банковской деятельности в России // Юридическая работа в кредитной организации. 2008. № 1.

пления неблагоприятных событий, связанных с внутренними факторами (сложность организационной структуры, уровень квалификации служащих, организационные изменения, текучесть кадров и т.д.) и (или) внешними факторами (изменение экономических условий деятельности кредитной организации, применяемые технологии и т.д.).

Учет и минимизация банковских рисков регулируются преимущественно нормативными актами Банка России<sup>1</sup>, а также актами Банка России, носящими рекомендательный характер<sup>2</sup>. При этом активно внедряются в российское законодательство в силу повышения значимости рисков в банковской деятельности международно-правовые нормы и рекомендации ряда международных структур.

Основными банковскими рисками являются следующие.

**1. Кредитный риск** — риск возникновения убытков вследствие неисполнения, несвоевременного либо неполного исполнения должником обязательств перед кредитной организацией по возврату полученных им кредитов, исполнения обязательств по учтенным векселям, банковским гарантиям и тому подобным активным операциям и сделкам.

**2. Страновой риск** (включая риск незавершения перевода средств) — риск возникновения убытков из-за неисполнения иностранными контрагентами своих обязательств. Это может быть обусловлено экономическими, политическими, социальными и иными особенностями страны пребывания контрагента.

**3. Рыночный риск** — риск возникновения убытков вследствие неблагоприятного изменения рыночной стоимости финансовых инструментов торгового портфеля и производных финансовых инструментов, а также курсов иностранных валют и (или) драгоценных металлов. Данный риск включает:

*фондовый риск* — риск убытков вследствие неблагоприятного изменения рыночных цен на фондовые ценности (ценные бумаги, в том числе закрепляющие права на участие в управлении) торгового портфеля и производные финансовые инструменты;

*валютный риск* — риск убытков вследствие неблагоприятного изменения курсов иностранных валют и (или) драгоценных металлов по откры-

---

<sup>1</sup> См., например: Положения ЦБ РФ от 28.09.2012 № 387-П «О порядке расчета кредитными организациями величины рыночного риска», от 03.11.2009 № 346-П «О порядке расчета размера операционного риска» и др.

<sup>2</sup> См.: письма ЦБ РФ от 02.10.2007 № 15-1-3-6/3995 «О международных подходах (стандартах) организации управления процентным риском», от 31.03.2008 № 36-Т «О Рекомендациях по организации управления рисками, возникающими при осуществлении кредитными организациями операций с применением систем интернет-банкинга», от 30.06.2005 № 92-Т «Об организации управления правовым риском и риском потери деловой репутации в кредитных организациях и банковских группах»; от 24.05.2005 № 76-Т «Об организации управления операционным риском в кредитных организациях»; Стандарт Банка России «Обеспечение информационной безопасности организаций банковской системы Российской Федерации. Методика оценки соответствия информационной безопасности организаций банковской системы Российской Федерации требованиям СТО БР ИББС-1.0-20xx» СТО БР ИББС-1.2-2010 : принят и введен в действие распоряжением ЦБ РФ от 21.06.2010 № Р-705 ; и пр.

тым кредитной организацией позициям в иностранных валютах и (или) драгоценных металлах;

*процентный риск* — риск возникновения финансовых потерь (убытков) вследствие неблагоприятного изменения процентных ставок по активам, пассивам и внебалансовым инструментам кредитной организации.

**4. Риск ликвидности** — риск убытков вследствие неспособности кредитной организации обеспечить исполнение своих обязательств в полном объеме. Риск ликвидности возникает в результате несбалансированности финансовых активов и финансовых обязательств кредитной организации или возникновения непредвиденной необходимости немедленного и единовременного исполнения ею своих финансовых обязательств.

**5. Правовой риск** — риск возникновения у кредитной организации убытков вследствие:

несоблюдения кредитной организацией требований нормативных правовых актов и заключенных договоров;

допускаемых правовых ошибок при осуществлении деятельности (например, неправильные юридические консультации или неверное составление юридических документов);

несовершенства правовой системы (например, противоречивость законодательства, отсутствие правовых норм по регулированию отдельных вопросов, возникающих в процессе деятельности кредитной организации);

нарушения контрагентами нормативных правовых актов, а также условий заключенных договоров.

**6. Риск потери деловой репутации (репутационный риск)** — риск возникновения убытков в результате уменьшения числа клиентов (контрагентов) вследствие формирования в обществе негативного представления о финансовой устойчивости кредитной организации, качестве оказываемых ею услуг или характере деятельности в целом.

**7. Операционный риск** — риск убытков в результате:

несоответствия характеру и масштабам деятельности кредитной организации и (или) требованиям законодательства внутренних порядков и процедур проведения банковских операций и сделок, их нарушения служащими кредитной организации и (или) иными лицами;

недостаточности функциональных возможностей применяемых кредитной организацией информационных, технологических и других систем или их отказов, а также в результате воздействия внешних событий.

В современных экономических условиях существенно возросло количество рисков. Значительное место в банковской практике заняли новые области и направления деятельности, которые принесли новые риски (например, риски применения высоких технологий). Последние с точки зрения рисков особенно опасны, поскольку весьма волатильны, множественны по форме, взаимоувязаны между собой, что существенно осложняет оценку реальной опасности.

Так, например, в посткризисный период развития российской экономики особое беспокойство вызывает материализация части рисков, накопленных в период интенсивного экономического роста и кредитной экспансии. К ним в первую очередь относятся:

- риск потери ликвидности банковским сектором, осложненный фрагментарностью российского межбанковского рынка;
- кредитный риск, выраженный в ухудшении качества активов, повышении доли просроченной задолженности, а также удельного веса проблемных и безнадежных ссуд в совокупном кредитном портфеле;
- рыночный риск, обусловленный ростом торговых вложений в ценные бумаги;
- процентный, валютный и иные риски<sup>1</sup>.

В современных экономических условиях в целях укрепления российской банковской системы, повышения конкурентоспособности российских банков и обеспечения банковской безопасности перед Банком России ставится задача не только усилить правовое регулирование банковских рисков, но и пересмотреть сам подход к их анализу и оценке на основе международных правовых норм.

### **Особенности минимизации банковских рисков в зарубежных странах.**

Вопросам минимизации банковских рисков уделяется довольно много внимания в зарубежных странах.

Одним из способов минимизации является установление группы требований, направленных на обеспечение финансовой стабильности, в особенности — платежеспособности кредитных институтов, а также надлежащего надзора за их деятельностью.

Соблюдение указанных выше требований позволяет кредитным институтам вести банковскую деятельность обдуманно, оценивать и взвешивать банковские риски по каждой проводимой сделке и предпринимать меры, направленные на оптимизацию существующих рисков. Тем самым обеспечивается безопасное функционирование банковской системы государства и его финансовая устойчивость в различных экономических условиях.

К основным *нормативам деятельности кредитных институтов за рубежом* относятся требования<sup>2</sup>:

- о ведении консолидированного надзора в целях создания единого внутреннего банковского и финансового рынка, а также защиты интересов вкладчиков кредитных институтов;
- об обеспечении определенных минимальных значений собственных средств, способствующих усилению надзора за кредитными институтами (особенно надзора за крупными рисками);
- о поддержании коэффициентов платежеспособности кредитных институтов — неких пропорциональных значений между собственными средствами кредитного института (числитель) и скорректированными с учетом риска активами и внебалансовыми статьями (знаменатель);

<sup>1</sup> См.: Банки в посткризисной экономике: Россия и международная практика : информационно-аналитические материалы : подготовлены совместно Ассоциацией региональных банков «Россия» и консалтинговой группой «Банки. Финансы. Инвестиции» для VIII Международного банковского форума «Банки России: XXI век», проводимого в г. Сочи 1—5 сентября 2010 г. М., 2010. С. 31.

<sup>2</sup> См.: *Вишневский А. А.* Банковское право Европейского союза. М. : Статут, 2000. С. 49, 66, 85.

- о соблюдении минимальных значений достаточности капитала инвестиционных фирм и кредитных институтов в целях обеспечения стабильности кредитных институтов и защиты инвесторов;
- о необходимости учета крупных рисков кредитных институтов<sup>1</sup>, направленных на обеспечение безопасного и разумного осуществления банковской деятельности. При этом риск кредитного института рассматривается в качестве крупного, если он удовлетворяет двум критериям, один из которых относится к составу должников кредитного института, а второй — к размеру обязательства.

Зарубежным законодательством устанавливаются различные ограничения крупных рисков (например, риск в отношении клиента или группы связанных клиентов не должен превышать 25% собственных средств кредитного института).

Контроль за достаточностью уровня финансовых рисков в Европе осуществляется значительным числом различных организаций, в том числе:

- Комитетом по глобальной финансовой системе представителей центральных банков стран G-10, который осуществляет краткосрочный мониторинг состояния глобальной финансовой системы, анализ функционирования финансовых рынков, экспертизу угроз стабильности финансовых рынков и глобальной финансовой системы и реагирование на них;
- Базельским комитетом по банковскому надзору, созданным в конце 1974 г. после финансовых потрясений на международных валютных рынках и рынках банковских услуг управляющими центральными банками стран G-10<sup>2</sup>.

Основными направлениями деятельности Комитета являются: унификация важнейших в мире правил надзора за банковской деятельностью, исследование вопросов достаточности капитала, выработка правил консолидированного надзора за банками.

<sup>1</sup> Общие стандарты для целей надзора и мониторинга кредитных рисков установлены в Директиве 98/647/ЕЕС от 18.12.1989 о коэффициенте платежеспособности кредитных институтов. Порядок мониторинга и контроля крупных рисков институтами установлен в Директиве 92/121/ЕЕС. Евросоюз особенно настаивает на разработке общих стандартов рыночных рисков, которым подвергаются кредитные институты, и установлении дополнительных рамок для надзора за рисками, которым подвергаются институты (например, позиционными рисками, рисками платежеспособности контрагента и валютнообменными рисками). По каждому из вышеуказанных рисков установлены отдельные требования в приложениях к Директиве Совета 93/6/ЕЕС.

<sup>2</sup> Базельский комитет по банковскому надзору при Банке международных расчетов (Committee on Banking Supervision of the Bank for International Settlements) был основан в г. Базель (Швейцария) в 1974 г. президентами центральных банков стран G-10. По состоянию на 2012 г. членами Комитета являются высокопоставленные представители центральных банков и органов финансового регулирования Австралии, Аргентины, Бельгии, Бразилии, Великобритании, Германии, Гонконга, Индии, Индонезии, Испании, Италии, Канады, Китая, Кореи, Люксембурга, Мексики, Нидерландов, России, Саудовской Аравии, Сингапура, Соединенных Штатов Америки, Турции, Франции, Швеции, Швейцарии, Южной Африки, Японии и других стран. В работе Базельского комитета принимают участие представители ЕЦБ, Института финансовой стабильности, Международного валютного фонда и иных международных организаций // URL: <http://www.bis.org/bcb/about.htm> (дата обращения: 25.05.2013).

Основной постулат Базельского комитета можно сформулировать следующим образом: международная финансовая система нуждается в укреплении путем создания и распространения правовых стандартов надзора<sup>1</sup>.

Учитывая вышеизложенное, можно утверждать, что именно международная (трансграничная) банковская деятельность обусловила появление обособленного нормативного комплекса в рамках международного банковского права, цель которого заключается в достижении международно согласованных стандартов банковского регулирования<sup>2</sup>.

Нормы, принципы и рекомендации, разработанные различными международными структурами, чья деятельность в той или иной степени касается функционирования финансовых рынков, оказывают сильнейшее влияние на формирование законодательной базы Европейского союза (ЕС) и в конечном счете на имплементацию международных принципов в право ЕС и унификацию государств — членов ЕС<sup>3</sup>.

Признавая значимость риск-ориентированного подхода к банковской деятельности, Базельский комитет по банковскому надзору 26 июня 2004 г. принял Соглашение «Международная конвергенция измерения капитала и стандартов капитала: новые подходы» (*International convergence of capital measurement and capital standards: a revised framework*) (далее — «Базель-2»), в котором установил требования к достаточности капитала банков и определил способы оценки основных рисков. «Базель-2» состоит из трех основных компонентов (частей):

- минимальных требований к капиталу;
- надзорного процесса;
- рыночной дисциплины, в том числе правил раскрытия банковской информации.

В целом «философия Базеля заключается в том, что уровень банковского капитала должен соответствовать структуре рисков, которые принимает на себя банк.

Соотношение активов, пассивов и капитала является ключевым показателем деятельности банка и наиболее полно характеризует степень его устойчивости»<sup>4</sup>.

Данный документ призван уравновесить все банковские риски, принимаемые кредитной организацией в ходе своей деятельности, и активы, имеющиеся у данной кредитной организации, с тем чтобы при возникновении кризисной ситуации в экономике сохранить свою финансовую устойчивость.

12 сентября 2010 г. Базельский комитет по банковскому надзору принял документ, направленный на ужесточение банковского регулирования —

---

<sup>1</sup> См.: *Нобель П.* Швейцарское финансовое право и международные стандарты. М. : Волтерс Клувер, 2007. С. 310.

<sup>2</sup> См.: *Ертылева Н. Ю.* Пруденциальное регулирование международной банковской деятельности: современная правовая регламентация // Международные банковские операции. 2007. № 6.

<sup>3</sup> См.: *Линников А. С.* Правовое регулирование банковской деятельности и банковский надзор в Европейском союзе. М. : Статут, 2009. С. 65.

<sup>4</sup> *Гусева А. Л.* Управление рисками в российских компаниях и банках // Банковский ри-тейл. 2006. № 4.

«Базель-3». По сравнению с «Базелем-2», рассматриваемым документом установлены более жесткие требования к капиталу банков, соотношению его рисков и доходности. Основными постулатами «Базеля-3» являются<sup>1</sup>:

- ужесточение требований к достаточности;
- предъявление требований по созданию запасов капитала сверх регулятивного минимума и осуществление перехода к формированию резервов на возможные убытки на основе модели ожидаемых, а не понесенных потерь;
- установление минимального показателя уровня ликвидности, позволяющего оценивать, располагает ли банк возможностями продолжать свою деятельность в течение ближайшего месяца, а также показателя долгосрочной ликвидности (один год);
- усиление дисциплины в сфере торговли финансовыми инструментами, внебиржевыми деривативами, опционами, стандартизация их торговли, осуществление торговли через централизованные структуры и иные<sup>2</sup>.

«Базель-3» представляет собой комплексный набор мер по реформе, разработанных Базельским комитетом по банковскому надзору, укреплению регулирования, надзора и управления рисками в банковском секторе. Эти меры направлены<sup>3</sup>:

на улучшение способности банковского сектора абсорбировать шоки, связанные с финансово-экономическим стрессом, независимо от источника;

улучшение управления рисками;

укрепление прозрачности банков и раскрытия ими информации.

Основными целями регулирования являются:

- *микроруденциальное регулирование* — регулирование на уровне конкретного банка, которое будет способствовать повышению стрессоустойчивости отдельных кредитных организаций;
- *макроруденциальное регулирование* — регулирование общесистемных рисков, которые могут накапливаться в банковском секторе, а также проциклическое усиление этих рисков с течением времени.

Эти два подхода к надзору дополняют друг друга, так как большая устойчивость на уровне отдельных банков снижает риск общесистемных потрясений.

Формирование модели социального рыночного хозяйства в России предполагает модернизацию национальных финансовых институтов, соответствующие трансформационные преобразования в экономике, обусловленные стратегическими интересами страны и современными тенденциями ее развития в условиях глобализации.

---

<sup>1</sup> См.: Петрова Г. В. Влияние документов «Базель-3» Базельского комитета по банковскому надзору на совершенствование норм российского права в сфере банковской деятельности // Банковское право. 2011. № 2. С. 25—29.

<sup>2</sup> Переход на новые требования «Базеля-3» будет осуществляться с 2013 по 2019 г.

<sup>3</sup> См.: International regulatory framework for banks (Basel III). URL: <http://www.bis.org/bcb/basel3.htm> (дата обращения: 25.05.2013).

Анализ банковских рисков, являющихся угрозами безопасности банковской системы, свидетельствует о необходимости их рассмотрения как основных факторов неустойчивости банковской системы. Таким образом, для оценки угроз банковской системе (как в целом, так и в отдельных сегментах), необходимо учитывать всю совокупность существующих в ней рисков, а также и их уровень.

В России *основу пруденциального регулирования* банковской деятельности составляют:

- обязательные экономические нормативы;
- резервные требования Банка России.

**Обязательные экономические нормативы** — важнейшие показатели деятельности любой кредитной организации, с помощью которых обеспечивается их финансовая устойчивость.

Понятие и виды обязательных экономических нормативов деятельности кредитных организаций установлены в ст. 62—71 Закона о Банке России.

Важнейшими обязательными экономическими нормативами кредитных организаций являются:

- 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;
- максимальный размер крупных кредитных рисков;
- нормативы ликвидности кредитной организации;
- нормативы достаточности собственных средств (капитала);
- размеры валютного, процентного и иных финансовых рисков;
- минимальный размер резервов, создаваемых под риски;
- нормативы использования собственных средств (капитала) кредитной организации для приобретения акций (долей) других юридических лиц;
- максимальный размер кредитов, банковских гарантий и поручительств, предоставленных кредитной организацией (банковской группой) своим участникам (акционерам)<sup>1</sup>.

Рассмотрим их более подробно:

1) *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. Согласно п. 4.9 Инструкции ЦБ РФ от 02.04.2010 № 135-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских опера-

---

<sup>1</sup> Порядок расчетов обязательных экономических нормативов установлен в Инструкции ЦБ РФ от 03.12.2012 № 139-И «Об обязательных нормативах банков» и в иных нормативных актах Банка России. Для небанковских кредитных организаций, имеющих право на осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов и связанных с ними иных банковских операций, предусмотренных п. 1 ч. 3 ст. 1 Закона о банках, Банк России устанавливает обязательные нормативы особо (ст. 62.1 Закона о Банке России).



ций», стоимость имущества в неденежной форме, направляемого на оплату акций (долей в уставном капитале) создаваемой путем учреждения кредитной организации, не может превышать 20% цены размещения акций (долей) в уставном капитале;

2) *максимальный размер риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков (Н6)*, являющихся по отношению друг к другу зависимыми или основными и дочерними, определяет максимальное отношение совокупной суммы кредитных требований банка к заемщику или группе связанных заемщиков к собственным средствам (капиталу) банка<sup>1</sup>. Максимальная величина норматива Н6 не может превышать 25% размера собственных средств (капитала) кредитной организации (банковской группы)<sup>2</sup>;

3) *максимальный размер крупных кредитных рисков (Н7)* регулирует (ограничивает) совокупную величину крупных кредитных рисков банка и определяет максимальное отношение совокупной величины крупных<sup>3</sup> кредитных рисков и размера собственных средств (капитала) банка. Норматив Н7 устанавливается как выраженное в процентах отношение совокупной величины крупных кредитных рисков и размера собственных средств (капитала) кредитной организации (банковской группы). Его величина не может превышать 800% размера собственных средств (капитала) кредитной организации (банковской группы);

4) *нормативы ликвидности*<sup>4</sup> кредитной организации определяются как: отношение ее активов и пассивов с учетом сроков, сумм и типов активов и пассивов и других факторов;

отношение ее ликвидных активов (наличных денежных средств, требований до востребования, краткосрочных ценных бумаг, других легкорализуемых активов) и суммарных активов.

*Норматив мгновенной ликвидности банка (Н2)* регулирует (ограничивает) риск потери банком ликвидности в течение одного операционного

---

<sup>1</sup> Под *взаимосвязанными заемщиками* понимаются юридические и физические лица — заемщики, связанные между собой экономически и (или) юридически (т.е. имеющие общую собственность и (или) взаимные гарантии, и (или) обязательства, и (или) контролирующее имущество друг друга, а также совмещение одним физическим лицом руководящих должностей) таким образом, что финансовые трудности одного из заемщиков обуславливают или делают вероятным возникновение финансовых трудностей другого (других) заемщика (заемщиков).

<sup>2</sup> В соответствии с п. 4.1 Инструкции ЦБ РФ от 03.12.2012 № 139-И «Об обязательных нормативах банков» норматив Н6 рассчитывается исходя из совокупной суммы кредитных требований банка к заемщику, имеющему перед банком обязательства по кредитным требованиям, или группе связанных заемщиков, за вычетом сформированного резерва на возможные потери по указанным кредитным требованиям.

<sup>3</sup> *Крупным* кредитным риском является сумма кредитов, гарантий и поручительств в пользу одного клиента, превышающая 5% собственных средств (капитала) кредитной организации (банковской группы).

<sup>4</sup> Под *ликвидностью банка* понимается способность банка обеспечивать своевременное и полное выполнение своих денежных и иных обязательств, вытекающих из сделок с использованием финансовых инструментов. В целях контроля за состоянием ликвидности банка устанавливаются нормативы мгновенной, текущей, долгосрочной ликвидности, которые регулируют (ограничивают) риски потери банком ликвидности и определяются как отношение между активами и пассивами с учетом сроков, сумм и типов активов и пассивов, других факторов.

дня и определяет минимальное отношение суммы высоколиквидных активов банка к сумме пассивов банка по счетам до востребования. Минимально допустимое числовое значение норматива Н2 устанавливается в размере 15%.

*Норматив текущей ликвидности банка (Н3)* регулирует (ограничивает) риск потери банком ликвидности в течение ближайших к дате расчета норматива 30 календарных дней и определяет минимальное отношение суммы ликвидных активов банка к сумме пассивов банка по счетам до востребования и на срок до 30 календарных дней. Минимально допустимое числовое значение норматива Н3 устанавливается в размере 50%.

*Норматив долгосрочной ликвидности банка (Н4)* регулирует (ограничивает) риск потери банком ликвидности в результате размещения средств в долгосрочные активы и определяет максимально допустимое отношение кредитных требований банка с оставшимся сроком до даты погашения свыше 365 или 366 календарных дней к собственным средствам (капиталу) банка и обязательствам (пассивам) с оставшимся сроком до даты погашения свыше 365 или 366 календарных дней. Максимально допустимое числовое значение норматива Н4 устанавливается в размере 120%.

Соблюдение установленных Банком России нормативов ликвидности оказывает значительное влияние на деятельность кредитной организации. Так, в условиях мирового финансового кризиса Банк России неоднократно изменял нормативы обязательного резервирования в сторону его снижения, что способствовало восстановлению платежеспособности кредитных организаций вне зависимости от их реального финансового состояния и поддержанию ликвидности банковской системы в целом. Именно данный инструмент денежно-кредитной политики играет важную роль в регулировании Банком России банковской системы<sup>1</sup>;

5) *нормативы достаточности собственных средств (капитала) (Н1)* регулирует (ограничивает) риск несостоятельности банка и определяет требования по минимальной величине собственных средств (капитала) банка, необходимых для покрытия кредитного и рыночного рисков. Норматив Н1 определяется как отношение размера собственных средств (капитала) банка и суммы его активов, взвешенных по уровню риска.

В расчет норматива Н1 включаются величины:

кредитного риска по активам, отраженным на балансовых счетах бухгалтерского учета (активы за вычетом сформированных резервов на возможные потери и резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности, взвешенные по уровню риска);

кредитного риска по условным обязательствам кредитного характера;

кредитного риска по срочным сделкам и производным финансовым инструментам;

операционного риска;

рыночного риска.

---

<sup>1</sup> См.: Сингур О. И. Правовые аспекты восстановления платежеспособности кредитных организаций в период кризиса // Банковское право. 2008. № 1.

Минимально допустимое числовое значение норматива Н1 устанавливается в размере 10%.

Таким образом, экономические нормативы, касающиеся достаточности капитала, платежеспособности и ликвидности кредитных организаций, являются «одним из важнейших элементов пруденциального регулирования банковской деятельности»<sup>1</sup>;

6) *размеры валютного, процентного и иных финансовых рисков*<sup>2</sup>;

7) *минимальный размер резервов, создаваемых под риски*;

8) *нормативы использования собственных средств (капитала) кредитной организации для приобретения акций (долей) других юридических лиц* (Н12) определяется как выраженное в процентах отношение сумм инвестируемых и собственных средств (капитала) кредитной организации (банковской группы) и регулирует совокупный риск вложений банка в акции (доли) других юридических лиц.

Размер норматива использования собственных средств (капитала) кредитной организации для приобретения акций (долей) других юридических лиц не может превышать 25% размера собственных средств (капитала) кредитной организации (банковской группы);

9) *максимальный размер кредитов, банковских гарантий и поручительств, предоставленных кредитной организацией* (банковской группой) своим участникам (акционерам) (норматив Н9.1) регулирует (ограничивает) кредитный риск банка в отношении участников (акционеров) банка и определяет максимальное отношение размера кредитов, банковских гарантий и поручительств, предоставленных банком своим участникам (акционерам), к собственным средствам (капиталу) банка и не может превышать 50%<sup>3</sup>.

Обязательные нормативы не могут превышать 20% обязательств кредитной организации, не могут быть одновременно изменены более чем на пять пунктов и могут быть дифференцированными для различных кредитных организаций. По общему правилу величина денежной оценки имущества, произведенной учредителями (участниками) или советом директоров (наблюдательным советом) кредитной организации, не может быть выше величины оценки, произведенной независимым оценщиком.

Оценка экономического положения банков осуществляется в соответствии с Указанием ЦБ РФ от 30.04.2008 № 2005-У по результатам оценок капитала, активов, доходности, ликвидности, обязательных нормативов, качества управления, а также прозрачности структуры собственности банка.

Оценка осуществляется территориальными учреждениями Банка России путем отнесения банка к одной из пяти классификационных групп. Поступившая информация аккумулируется в Департаменте банковского регулирования и надзора Банка России. При этом на территориальные

---

<sup>1</sup> *Ертылева Н. Ю.* Правовые стандарты банковского регулирования и надзора // Законодательство и экономика. 1999. № 6, 7.

<sup>2</sup> В настоящее время размер рыночных рисков и порядок их расчета регулируются Положением ЦБ РФ от 28.09.2012 № 387-П «О порядке расчета кредитными организациями величины рыночного риска».

<sup>3</sup> Особенности расчета и значений обязательных нормативов, определенных Федеральным законом от 11.11.2003 № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах».

учреждения возложена обязанность осуществления постоянного мониторинга экономического положения банка.

Определенные особенности, присущие отдельным видам кредитных организаций, отражаются и в требованиях к обязательным нормативам. Так, особые правила к соблюдению обязательных экономических нормативов установлены Банком России для небанковских кредитных организаций, осуществляющих депозитные и кредитные операции<sup>1</sup>, кредитных организаций, осуществляющих эмиссию облигаций с ипотечным покрытием<sup>2</sup>, небанковских кредитных организаций, имеющих право на осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов и связанных с ними иных банковских операций<sup>3</sup>, а также расчетных небанковских кредитных организаций<sup>4</sup>.

Контроль за соблюдением обязательных нормативов осуществляется территориальными учреждениями Банка России по месту открытия корреспондентского счета банка на основании ежемесячных балансов банков, к которым прилагаются справки с расчетами фактических значений обязательных нормативов и расшифровками отдельных балансовых счетов, подписанные руководителем банка и главным бухгалтером. Банк России может применять к банкам принудительные меры воздействия (ст. 74 Закона о Банке России) в случае несоблюдения обязательного норматива в совокупности за шесть и более операционных дней в течение любых 30 последовательных операционных дней.

Нарушение кредитной организацией обязательных экономических нормативов в отдельных случаях может повлечь отзыв соответствующей банковской лицензии (ст. 20 Закона о банках).

**Банковские резервные требования (обязательные резервы, резервы на возможные потери, резервы на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности).**

*Обязательные резервы* представляют собой долю средств кредитных организаций, которую они обязаны хранить на депозитах в Банке России и которую использует ЦБ РФ как средство контроля за объемом банковских депозитов и совокупной денежной массы<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Положение ЦБ РФ от 21.09.2001 № 153-П «Об особенностях пруденциального регулирования деятельности небанковских кредитных организаций, осуществляющих депозитные и кредитные операции».

<sup>2</sup> Величины и методики определения дополнительных обязательных нормативов кредитных организаций, осуществляющих эмиссию облигаций с ипотечным покрытием, а также особенности осуществления Банком России надзора за их соблюдением, установлены Инструкцией ЦБ РФ от 31.03.2004 № 112-И «Об обязательных нормативах кредитных организаций, осуществляющих эмиссию облигаций с ипотечным покрытием».

<sup>3</sup> См.: Инструкция ЦБ РФ от 15.09.2011 № 137-И «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 особенностей осуществления Банком России надзора за их соблюдением».

<sup>4</sup> См.: Инструкцию ЦБ РФ от 26.04.2006 № 129-И «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».

<sup>5</sup> *Минакова С. Л.* Депонирование обязательных резервов в Банке России по новым правилам // Регламентация банковских операций. Документы и комментарии. 2009. № 6. С. 83.

Нормативы обязательных резервов (резервные требования) являются инструментом денежно-кредитной политики и устанавливаются Банком России в целях регулирования общей ликвидности банковской системы РФ (ст. 35 Закона о Банке России).

Обязанность кредитных организаций по депонированию обязательных резервов установлена в ст. 25 Закона о банках, а порядок депонирования раскрыт в Положении ЦБ РФ от 07.08.2009 № 342-П «Об обязательных резервах кредитных организаций».

Обязанность по выполнению резервных требований возникает со дня получения лицензии на осуществление банковских операций и прекращается с отзывом (аннулированием) у кредитной организации данной лицензии. Выполнение резервных требований является необходимым условием осуществления банковских операций.

Размер обязательных резервов устанавливается советом директоров банка. При этом «отчисления в обязательные резервы должны производиться кредитными организациями от всех видов привлеченных ими средств: депозитов, средств на банковских счетах клиентуры, денег, полученных от реализации ценных бумаг банка (облигаций, векселей), средств, находящихся в незавершенных расчетах, и т.п. Исключения из этого правила установлены Положением № 342-П»<sup>1</sup>.

Нормативы обязательных резервов не могут превышать 20% обязательств кредитной организации, не могут быть одновременно изменены более чем на пять пунктов, и могут быть дифференцированными для различных кредитных организаций.

Депонирование обязательных резервов осуществляется путем безналичного перечисления денежных средств в валюте РФ на особый счет для хранения обязательных резервов, открытый в Банке России. Регулирование размера обязательных резервов, а также контроль выполнения кредитной организацией обязанности по формированию обязательных резервов осуществляется уполномоченным учреждением Банка России<sup>2</sup> ежемесячно.

При нарушении нормативов обязательных резервов<sup>3</sup> уполномоченное учреждение Банка России осуществляет списание недоовноса с корреспондентского счета (субсчета) кредитной организации инкассовым поручением.

---

<sup>1</sup> *Ефимова Л. Г.* Банковское право : в 2 т. Т 1 : Банковская система Российской Федерации. М. : Статут, 2010.

<sup>2</sup> Уполномоченным учреждением Банка России признается экономическое подразделение территориального учреждения Банка России, отделение, операционное управление, головной расчетно-кассовый центр, расчетно-кассовый центр Банка России, осуществляющие одну или несколько из следующих функций: регулирование размера обязательных резервов; контроль за выполнением кредитными организациями нормативов обязательных резервов, в том числе проведение проверок; применение мер воздействия к кредитным организациям за нарушение установленного порядка депонирования обязательных резервов, в том числе штрафа за нарушение нормативов обязательных резервов.

<sup>3</sup> Под нарушением нормативов обязательных резервов понимается недоовносо, перевод денежных средств в погашение которого не осуществлен кредитной организацией на счета по учету обязательных резервов в период регулирования обязательных резервов (за исключением недоовноса, установленного по результатам проверки); недоовносо, установленный по результатам проверки; невыполнение кредитной организацией обязанности по усреднению обязательных резервов.

чением. В соответствии со ст. 38 Закона о Банке России при нарушении кредитной организацией нормативов обязательных резервов уполномоченное учреждение Банка России применяет штраф.

Помимо обязательных резервов кредитная организация при осуществлении банковской деятельности обязана формировать резервы на возможные потери и резервы на возможные потери по ссудной и приравненной к ней задолженности.

*Резерв на возможные потери*<sup>1</sup> формируется в валюте РФ в соответствии с Положением ЦБ РФ от 20.03.2006 № 283-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери» по балансовым активам, по которым существует риск несения потерь; условным обязательствам кредитного характера, отраженным на внебалансовых счетах; срочным сделкам, определяемым в качестве таковых Положением ЦБ РФ от 16.07.2012 № 385-П «О Правилах ведения бухгалтерского учета в кредитных организациях, расположенных на территории Российской Федерации», которые исполняются сторонами в срок (дата расчетов по которым приходится на срок) не ранее третьего рабочего дня после дня их заключения; требованиям по получению процентных доходов по кредитным требованиям; прочим потерям и обязательствам некредитного характера.

Для оценки риска расчетные величины, формируемые с учетом требований п. 5.1 Положения ЦБ РФ от 20.03.2006 № 283-П, классифицируются в одну из пяти категорий качества. Первая категория свидетельствует о том, что контрагент полностью и своевременно выполнит свои обязательства перед кредитной организацией. Пятая категория позволяет полагать, что обязательства не будут выполнены вовсе. Резерв формируется в зависимости от того, в какую группу попадает обязательство, — по первой категории величина резерва составляет 0% от расчетной базы, по пятой категории — 100%.

Оценка финансового положения контрагента в целях выявления вероятности неисполнения либо ненадлежащего исполнения им договорных обязательств осуществляется кредитной организацией на основании *профессионального суждения* с учетом следующих факторов: финансовое положение контрагента; степень информированности кредитной организации о характере проводимой сделки; вероятность неисполнения (ненадлежащего исполнения) контрагентом обязательства по задолженности, возникающей в результате исполнения кредитной организацией своего обязательства, и иных обязательств.

---

<sup>1</sup> Под возможными потерями кредитной организации применительно к формированию резерва понимается риск несения убытков по причине возникновения одного или нескольких следующих обстоятельств: обесценение (снижение стоимости) активов кредитной организации; увеличение объема обязательств и (или) расходов кредитной организации по сравнению с ранее отраженными в бухгалтерском учете либо 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.

По результатам проведенного анализа и расчета кредитной организацией формируется резерв, информация о котором передается ею в территориальное учреждение Банка России по форме, установленной Банком России<sup>1</sup>.

Территориальное учреждение Банка России в рамках осуществления надзора за деятельностью кредитной организации оценивает правильность формирования резерва.

При выявлении в процессе осуществления надзора фактов неадекватной классификации элементов расчетной базы или невключения отдельных элементов в расчетную базу территориальное учреждение Банка России вправе применять к кредитной организации меры, предусмотренные ст. 74 Закона о Банке России, в том числе направлять кредитной организации предписание об устранении нарушений и (или) о формировании резерва в порядке, определенном Положением ЦБ РФ от 20.03.2006 № 283-П.

*Резерв на возможные потери по ссудам* (РВПС) представляет собой формируемый в соответствии с требованиями Положения ЦБ РФ от 26.03.2004 № 254-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности» резерв, необходимость создания которого обусловлена кредитными рисками в деятельности банков.

Резерв формируется при обесценении ссуды, т.е. при потере ссудой стоимости вследствие неисполнения (ненадлежащего исполнения) заемщиком обязательств по ссуде либо существования реальной угрозы такого неисполнения (ненадлежащего исполнения).

Общий принцип формирования резерва на возможные потери по ссуде аналогичен формированию резерва на возможные потери.

Кредитная организация определяет расчетную величину резерва, отражающую величину потерь кредитной организации.

Ссуда классифицируется в одну из категорий качества. В основе классификации находится финансовое положение заемщика и обеспечение выдаваемого кредита.

Размер отчислений в резерв зависит от того, к какой категории качества относится ссуда. Например, при квалификации ссуды в первую категорию качества (стандартные ссуды) размер отчислений в резерв равен нулю. При отнесении ссуды к одной из последующих категорий качества (со второй по пятую) резерв формируется в зависимости от финансового положения заемщика и качества обслуживания долга на основе мотивированного профессионального суждения.

Профессиональное суждение выносится по результатам комплексного и объективного анализа деятельности заемщика с учетом его финансового положения, качества обслуживания заемщиком долга по ссуде, а также всей имеющейся в распоряжении кредитной организации информации о заемщике, в том числе о любых рисках заемщика, включая сведения о внешних

---

<sup>1</sup> См.: Указание ЦБ РФ от 12.11.2009 № 2332-У «О перечне, формах и порядке составления и представления форм отчетности кредитных организаций в Центральный банк Российской Федерации».

обязательства заемщика, о функционировании рынка (рынков), на котором (которых) работает заемщик. Профессиональное суждение кредитной организации должно содержать:

- информацию об уровне кредитного риска по ссуде;
- информацию об анализе, по результатам которого вынесено профессиональное суждение;
- заключение о результатах оценки финансового положения заемщика;
- заключение о результатах оценки качества обслуживания долга по ссуде;
- информацию о наличии иных существенных факторов, учтенных при классификации ссуды или неучтенных с указанием причин, по которым они не были учтены кредитной организацией;
- расчет резерва;
- иную существенную информацию.

Резерв формируется *в пределах суммы основного долга* (балансовой стоимости ссуды), в которую не включаются: обусловленные законом, обычаями делового оборота или договором о предоставлении ссуды платежи в виде процентов за пользование ссудой, комиссионные, неустойки, а также иные платежи в пользу кредитной организации, вытекающие из договора о предоставлении ссуды. Источниками получения необходимой для оценки стоимости ссуды и возможных рисков заемщика информации могут служить: правоустанавливающие документы заемщика, его отчетность (бухгалтерская, налоговая и иная), СМИ и другие источники, определяемые кредитной организацией самостоятельно.

Наблюдение и оценка финансового положения заемщика осуществляются кредитной организацией на постоянной основе. В случаях утраты обеспечения, ухудшения финансового положения заемщика или лиц, обеспечивающих его обязательства по кредиту, ссуда может помещаться в другую классификационную группу, в соответствии с которой осуществляется доначисление резерва.

Определенные особенности присущи порядку формирования кредитными организациями *иных факультативных разновидностей резерва*<sup>1</sup>.

### **13.3. Противодействие незаконным финансовым операциям**

Особую актуальность для России в свете глобализации мировых финансовых рынков приобретают *риски потери деловой репутации банка в свете неисполнения законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма*.

В отличие от других финансовых институтов кредитные организации чрезвычайно уязвимы к проникновению преступных доходов в легальную экономику и иным противоправным действиям.

---

<sup>1</sup> Например, порядок исчисления и формирования резерва на возможные потери под операции кредитных организаций с резидентами офшорных зон регламентирован Указанием ЦБ РФ от 22.06.2005 № 1584-У «О формировании и размере резерва на возможные потери под операции кредитных организаций с резидентами офшорных зон».



Высокая степень открытости российской экономики и интегрированности национальной банковской системы в мировую финансовую систему усилили ее уязвимость к противоправным посягательствам, рискам криминализации банковской деятельности, и прежде всего легализации через банковскую систему преступных доходов, вкладываемых криминальными структурами в легальные сектора экономики и используемых для финансирования терроризма.

Риск потери деловой репутации банка приобретает конкретное выражение в виде сокращения объемов банковских операций, недополучения доходов и, как следствие, — неспособности банка отвечать по своим обязательствам, удовлетворять спрос на кредитные ресурсы и т.п. Угроза потери деловой репутации особенно разрушительна для банков, поскольку природа их бизнеса требует поддержания доверия кредиторов, вкладчиков и других финансовых партнеров, действующих на финансовом рынке.

В современных условиях глобализации экономики и жесткой конкуренции на финансовых рынках российским банкам, предлагающим своим клиентам современное и качественное обслуживание и наиболее полный комплекс услуг, особенно необходима возможность установления и поддержания корреспондентских и партнерских отношений как можно с более широким кругом иностранных банков. Однако в зарубежной практике для установления таких отношений, помимо определенного уровня показателей ликвидности, надежности и размера капитала, необходимо иметь также и хорошую деловую репутацию.

Борьба против таких опасных форм преступности, как отмывание доходов, полученных преступным путем, все в большей степени приобретает интернациональный характер, затрагивает безопасность банковских систем не только отдельно взятых стран, но и мировой финансовой системы в целом. Эффективное противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, требует от стран более тесного сотрудничества, прежде всего в правовой сфере. Именно поэтому принимаемые в Российской Федерации нормативные правовые акты, регламентирующие вышеупомянутую деятельность, основаны преимущественно на международных нормах и рекомендациях.

Точкой отсчета создания международной системы по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма можно считать 1988 г. В этом году была принята Венская конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических веществ и психотропных веществ, которая предусматривала необходимость развития международных отношений в сфере борьбы с отмыванием денежных средств. Отметим, что именно борьба с незаконным оборотом наркотиков стала основной причиной создания системы противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Более подробно об этом см.: *Прошунин М. М.* Развитие международной системы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма: правовой аспект // *Финансовое право.* 2009. № 11. С. 26—30.

За прошедшие десятилетия международные организации создали развитую и действенную совокупность актов, направленных на противодействие отмыванию «грязных денег», в том числе и через кредитные организации.

Легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем, является конвенционным преступлением<sup>1</sup>, что обязывает государства внести соответствующие нормы в национальное право в целях обеспечения национальной юрисдикции.

В числе основных международных нормативных актов следует особо выделить Вольфсбергские принципы<sup>2</sup> и Сорок рекомендаций ФАТФ.

**Вольфсбергские принципы** содержат приоритетные направления политики банков и основные элементы механизмов по предотвращению использования банковской системы для легализации доходов, полученных преступным путем, в частности:

- банк может устанавливать отношения только с теми клиентами, в отношении источников доходов или финансирования которых может быть в разумных пределах подтверждено их законное происхождение. При этом конкретные механизмы противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, определяются по усмотрению самого банка;

- банк должен ответственно подойти к проверке личности своих клиентов и бенефициаров и работать с клиентами только в том случае, если проверка проведена полностью;

- банк должен проявлять повышенное внимание к клиентам и бенефициарам, являющимся резидентами и получающим средства из стран, о которых из достоверных источников известно, что они не соблюдают общепринятых стандартов в борьбе с отмыванием капиталов или являются странами с повышенным уровнем преступности и коррупции;

- клиенты и бенефициары, источниками средств которых является деятельность, связанная с рисками отмывания денег, должны проверяться с особой тщательностью;

- банк должен разработать документ о выявлении и действиях при обнаружении необычной или подозрительной деятельности клиента. При этом необычная или подозрительная деятельность может включать: движение средств по счету, не соответствующее деятельности клиента, операции с использованием средств свыше определенных пороговых значений, использование счета в качестве транзитного (частые переводы средств по счету).

Необычная или подозрительная деятельность может быть выявлена путем: осуществления мониторинга операций, анализа контактов клиента

---

<sup>1</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций от 20 декабря 1988 г. «О борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ» // Действующее международное право : в 3 т. / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. М. : Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 1997. Т. 3. С. 64–89 ; Конвенция Совета Европы «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности». ETS № 141 (Страсбург, 8 января 1990 г.) // Бюллетень международных договоров. 2003. № 3. С. 14–46 ; Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. (г. Палермо) // СЗ РФ. 2004. № 40, и др.

<sup>2</sup> Всеобщие директивы по противодействию отмыванию доходов в частном банковском секторе (Вольфсбергские принципы) : подписаны 11 ведущими банками мира 30 октября 2000 г.

(встречи, беседы, поездки по странам и т.д.), анализа информации из независимых источников (например, СМИ, Интернет и т.д.), анализа собственной (внутрибанковской) информации об окружении клиента (например, политическая ситуация в стране клиента).

Служащий банка, руководство банка и (или) служба контроля должны осуществлять анализ обстоятельств любых необычных или подозрительных действий. В случае если рационального объяснения найти не удастся, могут быть приняты следующие решения: продолжать отношения с клиентом, обеспечив повышенный контроль; прекратить отношения с клиентом, информировать власти о данном случае;

- банк должен применять специальную программу мониторинга операций. Основная ответственность за осуществление мониторинга за движением средств по счетам клиентов лежит на персонале банка;

- банк должен составить программу по обучению персонала, работающего с клиентами, и комплаенс-контролеров методам определения и предотвращения отмывания денег. В рамках обучения должны проводиться регулярные (например, один раз в год) учебные мероприятия, в том числе по вопросам выявления и дальнейших действий в случае необычной или подозрительной деятельности, информирование сотрудников банка об изменениях в законодательной и нормативной базе, регулирующей вопросы противодействия отмыванию денег. Все вновь принятые сотрудники должны быть ознакомлены с процедурами по предотвращению отмывания капиталов;

- банк создает и соответствующим образом укомплектовывает независимое подразделение, которое будет отвечать за предотвращение отмывания денег (например, служба комплаенс-контроля, независимый контрольный департамент, юридическая служба).

Вольфсбергские принципы также предусматривают, что предотвращение использования транснациональных операций для преступных целей должно входить в число целевых приоритетов банковской политики.

Банк должен стремиться иметь дело только с теми клиентами, разумная проверка источника благосостояния и средств которых подтвердит их законность. Основная ответственность за это лежит на руководстве, служащих банка, отвечающих за работу в этой сфере банковской деятельности.

Другим важнейшим документом, определяющим основы деятельности банков по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма, являются **Сорок рекомендаций ФАТФ**<sup>1</sup> — документ, разработанный в 1990 г. в целях противодействия использованию финансовых систем в криминальных целях. В 1996 г. Сорок рекомендаций были одобрены более чем 130 странами мира и являются в настоящее время одним из основных международных стандартов деятельности финансовых организаций по борьбе с легализацией преступных доходов.

В 2001 и 2003 гг. документ изменялся и был дополнен Девятью специальными рекомендациями ФАТФ в части противодействия финансированию терроризма.

---

<sup>1</sup> URL: [http://www.eurasiangroup.org/ru/FATF\\_40.php](http://www.eurasiangroup.org/ru/FATF_40.php) (дата обращения: 15.05.2013).

В рамках Сорока рекомендаций ФАТФ призвала страны к созданию предпосылок для конфискации прибылей и имущества, полученных преступным путем, и наделению юридических лиц, оказывающих финансовые услуги, обязанностью по соблюдению принципов, способствующих борьбе с отмыыванием «грязных денег». При этом ФАТФ рекомендовала банкам тщательно и осторожно заключать сделки с банками тех государств, где нет соответствующих систем мониторинга по отслеживанию финансовых потоков, с целью противодействия легализации (отмыыванию) доходов, полученных преступным путем.

В феврале 2012 г. утверждена новая редакция Сорока рекомендаций ФАТФ (*Международные стандарты по противодействию отмыыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения*) и мандат ФАТФ на период до 2020 г.<sup>1</sup>

При этом основные меры противодействия отмыыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма ФАТФ концентрирует на следующих ключевых направлениях<sup>2</sup>:

- оценка рисков, связанных с легализацией (отмыыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма, и реализация подхода, основанного на оценке указанных рисков;
- уголовно-правовое преследование лиц, связанных с отмыыванием денег (включая обеспечительные меры и конфискацию преступных доходов), финансированием терроризма и распространения оружия массового уничтожения, а также соблюдение режима финансовых санкций против указанных лиц;
- принятие превентивных мер, предпринимаемых государствами, финансовыми организациями, отдельными нефинансовыми организациями и лицами определенных профессий в целях предотвращения отмыывания денег, финансирования терроризма и распространения оружия массового уничтожения;
- институциональные меры, а также правовое и материальное обеспечение деятельности правоохранительных и надзорных органов;
- международное сотрудничество в области противодействия отмыыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (ПОД/ФТ).

В целях имплементации международных стандартов в отечественной правовой системе отдельные элементы риск-ориентированного подхода к банковской деятельности включены Банком России в Положение о требованиях к правилам внутреннего контроля кредитной организации в целях противодействия легализации (отмыыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> URL: <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfgeneral/documents/ministersrenewthemandateofthefinancialactiontaskforceuntil2020.html> (дата обращения: 15.05.2013).

<sup>2</sup> Каратаев М. В., Каратаев Е. В. Проблемы имплементации и исполнения новой редакции сорока рекомендаций ФАТФ // Юридическая работа в кредитной организации. 2012. № 3. С. 16–30.

<sup>3</sup> Утверждено ЦБ РФ от 02.03.2012 № 375-П.

С вступлением в юридическую силу данного документа подход регулятора к формированию кредитными организациями правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма перешел из разряда рекомендаций в категорию императивных требований<sup>1</sup>.

Вышеуказанные международные документы в свое время были положены в основу принятых в России нормативных правовых и нормативных актов, регламентирующих деятельность кредитных организаций по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в том числе:

- Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;
- Положения Банка России от 19.08.2004 № 262-П «Об идентификации кредитными организациями клиентов и выгодоприобретателей в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;
- Положения Банка России от 16.12.2003 № 242-П «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах»;
- Положения Банка России от 29.08.2008 № 321-П «О порядке представления кредитными организациями в уполномоченный орган сведений, предусмотренных Федеральным законом “О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма”»;
- стандартов Банка России по информационной безопасности<sup>2</sup>, а также актов Банка России, носящих рекомендательный характер<sup>3</sup>.

Рассмотрение нормативных актов Банка России в сфере правового регулирования деятельности банков по противодействию легализации преступных доходов неизбежно приводит к выводу, что определенная часть данных документов в силу их рекомендательного характера не может быть достаточно эффективной в условиях подчас формального подхода банков к организации банковского мониторинга, организации работы по выявлению операций клиентов, несущих повышенную степень риска, и применению к таким клиентам соответствующих мер воздействия.

Сложившийся в настоящее время характер осуществления деятельности по противодействию отмыванию преступных доходов, обусловленный

---

<sup>1</sup> Каратаев М. В., Каратаев Е. В. Указ. соч. С. 16–30.

<sup>2</sup> См.: Стандарт Банка России «Обеспечение информационной безопасности организаций банковской системы Российской Федерации. Общие положения» СТО БР ИББС-1.0-2010 : принят и введен в действие распоряжением ЦБ РФ от 21.06.2010 № Р-705.

<sup>3</sup> См.: письма ЦБ РФ от 13.07.2005 № 99-Т «О методических рекомендациях по разработке кредитными организациями правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», от 03.07.1997 № 479 «О Методических рекомендациях по вопросам организации работы по предотвращению проникновения доходов, полученных незаконным путем, в банки и иные кредитные организации», от 31.03.2008 № 36-Т «О Рекомендациях по организации управления рисками, возникающими при осуществлении кредитными организациями операций с применением систем Интернет-банкинга», и др.

значительным процентом обналичивания денежных средств, требует принятия императивных норм, устанавливающих контроль за операциями, проводимыми теми клиентами банка, оборот денежных средств по счетам которых несопоставим с итоговыми результатами их финансово-хозяйственной деятельности.

В связи с этим представляется крайне важным адекватное внедрение международно-правовых принципов по вопросам противодействия легализации преступных доходов в систему нормативных правовых актов России, в том числе путем принятия Банком России нормативных правовых документов, носящих императивный характер.

Кроме того, сами кредитные организации в своей деятельности обязаны разрабатывать внутренние документы, направленные на учет и минимизацию банковских рисков. Так, в соответствии с требованиями п. 1.2.1 Положения об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах кредитные организации обязаны осуществлять деятельность по управлению банковскими рисками, выражающуюся:

- в выявлении, изменении и определении приемлемого уровня банковских рисков, присущих банковской деятельности типичных возможностей несения кредитной организацией потерь и (или) ухудшения ликвидности вследствие наступления связанных с внутренними и (или) внешними факторами деятельности кредитной организации неблагоприятных событий;
- постоянном наблюдении за банковскими рисками;
- принятии мер по поддержанию на не угрожающем финансовой устойчивости кредитной организации и интересам ее кредиторов и вкладчиков уровня банковских рисков.

В приложении 5 к вышеназванному нормативному акту Банком России изложены рекомендации по структуре и содержанию плана действий, направленных на обеспечение непрерывности деятельности и (или) восстановлению деятельности кредитной организации в случае возникновения непредвиденных обстоятельств, а также по организации проверки возможности его выполнения.

Все вышеупомянутые компоненты защиты рискованной дисциплины и финансовой стабильности в конечном счете связаны с системой регулирования банковской деятельности и надзора за банковской сферой, которая в большинстве стран базируется на государственном авторитете и возможностях государства, а также на авторитете ассоциаций банкиров и их клиентов. И именно в контексте адекватного (требовательного, но достаточно терпимого) надзора за банковской сферой и строится Базельская система банковского надзора.

Таким образом, в результате интегрированности банков в мирохозяйственные механизмы, «многоканальности» связей банков с реальным сектором экономики возросла чувствительность банков к рискам, а воздействие рисков на банковскую деятельность стало более многообразным.

Банки стали более уязвимыми к рискам, а последствия кризисов для банков (и для экономики в целом) — более ощутимыми, что и подтверждается негативными последствиями мирового финансового кризиса в настоящее время. В современных условиях серьезные и реалистичные вы-

воды о финансовой устойчивости банковской системы, ее безопасности возможны только при учете макроэкономической ситуации, прогнозов ее развития на ближайшую перспективу.

В связи с этим крайне важным является учет макроэкономических аспектов, включение их в «зону внимания» надзорных органов, что соответствует международным нормам, закрепленным в документах Базельского комитета по банковскому надзору.

В условиях либерализации и глобализации экономики необходим интегрированный подход к развитию правового регулирования деятельности банков, их финансовой устойчивости, прежде всего исходя из характера (профиля) банковских рисков, так как несовершенство их правового регулирования усиливает риски, изначально присущие финансовым операциям.

### **13.4. Финансово-правовые основы безналичных расчетов. Корреспондентские счета банков**

Одной из наиболее значимых для финансовой системы страны функций, присущих банковской системе, является обеспечение осуществления безналичных расчетов, посредством которых происходит перемещение капитала между хозяйствующими субъектами.

В рамках возложенных Законом о Банке России полномочий ЦБ РФ ограничивает возможность расчетов наличными деньгами между юридическими лицами и расчетов наличными с участием граждан, связанных с осуществлением ими предпринимательской деятельности. Данное обстоятельство ведет к неизбежному повышению значимости безналичных расчетов в экономической сфере жизни общества.

Правовое регулирование безналичных расчетов имеет сложный, комплексный характер. Нормативно-правовую базу безналичных расчетов составляют ГК РФ, БК РФ, НК РФ, Закон о Банке России, Закон о валютном регулировании, Закон о банках, Закон о национальной платежной системе, нормативные правовые акты Банка России, среди которых необходимо особо отметить: Положение Банка России от 29.06.2012 № 384-П «О платежной системе Банка России»; Положение Банка России от 19.06.2012 № 383-П «О правилах осуществления перевода денежных средств» (далее — Положение № 383-П); Положение Банка России от 25.04.2007 № 303-П «О системе валовых расчетов в режиме реального времени Банка России»; Указание Банка России от 25.04.2007 № 1822-У «О порядке проведения платежей и осуществления расчетов в системе валовых расчетов в режиме реального времени Банка России».

Формы безналичных расчетов предусмотрены ГК РФ. Расчеты осуществляются в следующих формах: расчеты платежными поручениями, расчеты по аккредитиву, расчеты по инкассо, расчеты чеками. Кроме того, Законом о национальной платежной системе и Положением № 383-П предусмотрены расчеты в форме перевода денежных средств по требованию получателя средств (прямое дебетование), расчеты в форме перевода электронных денежных средств, не поименованные в ГК РФ.

В рамках установленных форм безналичных расчетов осуществляется *перевод денежных средств* посредством их зачисления на банковский счет получателя средств, выдачи получателю средств наличных денежных средств либо учета денежных средств в пользу получателя средств. Перевод денежных средств в соответствии с законодательством вправе осуществлять организации, именуемые согласно Закону о национальной платежной системе *операторами по переводу денежных средств*, к которым относятся Банк России, кредитные организации, Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

В осуществлении перевода денежных средств участвуют плательщик, получатель, оператор по переводу денежных средств, обслуживающий плательщика, и оператор по переводу денежных средств, обслуживающий получателя средств. Кроме того, в осуществлении перевода могут участвовать другие операторы по переводу денежных средств (посредники в переводе).

*Плательщиками, получателями средств* являются юридические лица, индивидуальные предприниматели, физические лица, занимающиеся в установленном законодательством РФ порядке частной практикой, физические лица (далее — клиенты), банки. Взыскатели средств могут являться получателями средств. По распоряжениям взыскателей средств, в том числе органов принудительного исполнения, налоговых органов, получателем средств может быть также орган, которому в соответствии с федеральным законом производится перевод взысканных денежных средств.

Перевод денежных средств осуществляется за счет денежных средств плательщика, находящихся на его банковском счете или предоставленных им без открытия банковского счета.

Внесение наличных денежных средств на свой банковский счет или получение наличных денежных средств со своего банковского счета у одного оператора по переводу денежных средств не является переводом денежных средств.

Банки осуществляют перевод денежных средств по банковским счетам и без открытия банковских счетов.

Переводы денежных средств без открытия счета производятся только по поручению физических лиц, в случае если перевод денежных средств не связан с осуществлением предпринимательской деятельности. В соответствии с п. 2 ст. 863 ГК РФ перевод денежных средств по поручению физического лица, не имеющего счета в данном банке, заключается в перечислении денежных средств на счет указанного плательщиком лица в этом или ином банке в рамках расчетов платежными поручениями. Банк принимает наличные деньги у плательщика — физического лица и перечисляет на банковский счет получателя в безналичном порядке.

Кредитные организации осуществляют перевод денежных средств без открытия банковских счетов, в том числе с использованием электронных средств платежа, посредством:

- приема наличных денег и их зачисления по распоряжению плательщика на банковский счет получателя средств;
- приема наличных и выдачи наличных денег получателю средств — физическому лицу;



- приема наличных и увеличения остатка электронных денег получателя средств;
- уменьшения остатка электронных денег плательщика и зачисления денежных средств на банковский счет получателя средств;
- уменьшения остатка электронных денег плательщика и выдачи наличных денежных средств получателю средств — физическому лицу;
- уменьшения остатка электронных денежных средств плательщика и увеличения остатка электронных денежных средств получателя средств.

Банки осуществляют перевод денежных средств по банковским счетам посредством:

- списания денежных средств с банковских счетов плательщиков и зачисления денежных средств на банковские счета получателей средств;
- списания денежных средств с банковских счетов плательщиков и выдачи наличных денежных средств получателям средств — физическим лицам;
- списания денежных средств с банковских счетов плательщиков и увеличения остатка электронных денежных средств получателей средств.

Перевод денежных средств может осуществляться с использованием платежных карт в соответствии с Положением Банка России от 24.12.2004 № 266-П «Об эмиссии банковских карт и об операциях, совершаемых с использованием платежных карт».

Перевод денежных средств осуществляется банками по распоряжениям клиентов, взыскателей средств, банков (далее — отправители распоряжений) в электронном виде, в том числе с использованием электронных средств платежа, или на бумажных носителях.

Порядок составления распоряжений, выполнения перечисленных банковских процедур, в том числе отзыва, возврата (аннулирования) распоряжений, закрепляется внутренними документами банков в соответствии с действующим законодательством и нормативными правовыми актами Банка России.

Если плательщик дает распоряжение в электронном виде, то оно должно быть подписано электронной подписью, аналогом собственноручной подписи. Распоряжение может быть удостоверено кодами, паролями и иными средствами, которые позволяют подтвердить, что этот документ составлен плательщиком или уполномоченным на это лицом.

Распоряжение может быть оформлено в виде расчетного документа: платежного поручения, инкассового поручения, платежного требования, платежного ордера. Формы расчетных документов и требования к их заполнению установлены приложением к Положению № 383-П.

Кроме того, распоряжения могут быть оформлены в виде заявления, уведомления, извещения, составляемого в случаях, предусмотренных указанным Положением, заявления о взыскании денежных средств. В таком случае распоряжения составляются отправителями и по формам, установленным банком или получателем средств по согласованию с банком с указанием установленных банком реквизитов, позволяющих банку осуществить перевод денежных средств.

Перевод денежных средств имеет характеристики безотзывности, безусловности и окончательности.

**Безотзывность** перевода денежных средств означает отсутствие или прекращение возможности отзыва распоряжения об осуществлении перевода денежных средств в определенный момент времени. Безотзывность перевода денежных средств, за исключением перевода электронных денежных средств, наступает с момента списания денежных средств с банковского счета плательщика или с момента предоставления плательщиком наличных денежных средств в целях их перевода без открытия банковского счета, если иное не обусловлено применяемой формой безналичных расчетов или федеральным законом.

**Безусловность** перевода денежных средств означает отсутствие условий или выполнение всех условий для осуществления перевода денежных средств в определенный момент времени. Безусловность перевода денежных средств наступает в момент выполнения определенных плательщиком и (или) получателем средств либо иными лицами условий осуществления перевода денежных средств, в том числе осуществления встречного перевода денежных средств в иной валюте, встречной передачи ценных бумаг, предоставления документов, либо при отсутствии указанных условий.

**Окончателность** перевода денежных средств означает предоставление денежных средств получателю средств в определенный момент времени.

В случае если плательщика средств и получателя средств обслуживает один оператор по переводу денежных средств, окончательность перевода денежных средств, за исключением перевода электронных денежных средств, наступает в момент зачисления денежных средств на банковский счет получателя средств или обеспечения получателю средств возможности получения наличных денежных средств.

В случае если плательщика средств и получателя средств обслуживают разные операторы по переводу денежных средств, окончательность перевода денежных средств наступает в момент зачисления денежных средств на банковский счет оператора по переводу денежных средств, обслуживающего получателя средств в платежной системе.

В последнем случае должны быть произведены взаимные расчеты, прежде чем денежные средства будут зачислены на счет получателя. Как правило, такие расчеты производятся в платежной системе Банка России либо с использованием частных платежных систем. Кроме платежной системы Банка России, в соответствии с Законом о национальной платежной системе расчеты могут быть произведены в иных платежных системах.

Условием допуска кредитной организации к платежной системе ЦБ РФ и проведения переводов денежных средств в России является наличие у нее корреспондентского счета, открытого в подразделении расчетной сети Банка России в составе территориального учреждения Банка России.

Корреспондентский счет в научной и учебной литературе принято считать разновидностью банковского счета.

**Корреспондентский счет** — это счет, открытый на основании договора корреспондентского счета Банком России кредитной организации, либо одной кредитной организацией другой кредитной организации.

Корреспондентский счет кредитной организации в Банке России открывается при ее создании для зачисления на него уставного капитала создаваемой кредитной организации. Кроме того, открытый в Банке России корреспондентский счет кредитной организации служит одним из основных идентификаторов кредитной организации, являясь наряду с получением лицензии Банка России основанием для присвоения банковского идентификационного кода (БИК)<sup>1</sup>.

Кредитная организация вправе иметь только один корреспондентский счет в Банке России. Данный счет является основным счетом кредитной организации.

В рамках осуществления перевода денежных средств на нем отражаются поступившие денежные средства для зачисления на банковские счета клиентов и денежные средства, подлежащие перечислению по распоряжениям клиентов банков с их банковских счетов.

При осуществлении расчетов между кредитными организациями (операторами перевода денежных средств), производимых для исполнения распоряжений своих клиентов, кредитные организации становятся клиентами Банка России, а Банк России для них — оператором перевода.

Расчеты осуществляются Банком России в период времени, в течение которого им выполняются процедуры приема к исполнению, отзыва, возврата (аннулирования) и исполнения распоряжений. Такой период времени называется *операционным днем*.

Перевод денежных средств осуществляется за счет денежных средств, находящихся на банковском (корреспондентском) счете (субсчете) клиента Банка России в Банке России, для кредитной организации (ее филиала) с учетом внутрисуточного кредита, если по соответствующему корреспондентскому счету (субсчету) кредитной организации (ее филиала) Банком России установлен лимит внутрисуточного кредита и кредита овернайт.

Перевод денежных средств осуществляется на основании распоряжений клиентов Банка России, поступающих в Банк России в электронном виде (по каналам связи и на отчуждаемых машинных носителях информации) и на бумажном носителе, а также на основании распоряжений участников расчетов, сформированных в электронном виде или на бумажном носителе.

Распоряжения, сформированные в электронном виде, хранятся в Банке России в электронном виде, при этом обеспечивается возможность их воспроизведения на бумажном носителе. Распоряжения, сформированные на бумажном носителе, хранятся в подразделении расчетной сети Банка России на бумажном носителе.

При осуществлении перевода денежных средств применяются платежные поручения (в том числе платежные поручения на общую сумму с реестром), инкассовые поручения, платежные требования, платежные ордера.

Исполнение распоряжения подтверждается участникам расчетов в платежной системе Банка России посредством следующих документов:

---

<sup>1</sup> См.: Положение Банка России от 06.05.2003 № 225-П «О Справочнике банковских идентификационных кодов участников расчетов, осуществляющих платежи через расчетную сеть Центрального банка Российской Федерации (Банка России)».

- клиенту Банка России — плательщику посредством направления извещения в электронном виде о списании денежных средств с указанием реквизитов исполненного распоряжения и даты исполнения, а также исполненного распоряжения в электронном виде, если списание осуществлялось на основании распоряжения, составленного Банком России или получателем (взыскателем) средств;

- клиенту Банка России — получателю средств посредством направления извещения в электронном виде о зачислении денежных средств с указанием реквизитов исполненного распоряжения и даты исполнения, а также исполненного распоряжения в электронном виде, если зачисление осуществлялось на основании распоряжения, составленного Банком России или клиентом Банка России — плательщиком.

Извещения могут направляться участнику обмена по нескольким исполненным распоряжениям в виде реестра исполненных распоряжений, который составляется в электронном виде Банком России, содержит информацию о периоде времени (рейсе), в течение которого проводилось исполнение распоряжений, реквизитах исполненных распоряжений, на основании которых проведены операции по банковскому счету клиента Банка России; в нем также могут указываться суммы входящего и исходящего остатков денежных средств на начало и по окончании указанного периода времени (рейса).

### **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Охарактеризуйте банковскую систему РФ.
2. Дайте определение кредитной организации, назовите ее основные признаки.
3. В чем состоит отличие банка от небанковской кредитной организации?
4. Назовите основные виды банковских рисков.
5. Что такое пруденциальное регулирование?
6. Перечислите основные экономические нормативы.

## Глава 14

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВАЛЮТНЫХ ОПЕРАЦИЙ

---

В результате изучения данной главы студент должен:

**знать**

- понятие и виды валютных операций, объекты и субъекты валютных операций, валютных ограничений;
- порядок осуществления валютных операций по приобретению и отчуждению валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг;

**уметь**

- оперировать правовыми категориями валютных операций;
- толковать и применять нормы, регулирующие валютные операции;
- ориентироваться в системе законодательства и нормативных правовых актов, регламентирующих валютные операции;

**владеть**

- юридической терминологией права, регулирующего валютные операции;
  - навыками анализа норм, регулирующих отношения, возникающие при совершении валютных операций;
  - навыками разрешения правовых проблем и коллизий, возникающих при совершении валютных операций;
  - навыками принятия необходимых мер защиты прав субъектов валютных операций.
- 

### 14.1. Понятие и виды валютных операций. Субъекты и объекты валютных операций

Валютное законодательство РФ не содержит определения валютной операции, а ограничивается перечислением ее разновидностей, что было и прежде (ст. 1 Закона РФ от 09.10.1992 № 3615-1 «О валютном регулировании и валютном контроле» (утратил силу)).

Под **валютной операцией** следует понимать юридически значимые действия субъектов публичного и частного права, ведущие либо к изменению субъекта права на валютные ценности, валюту РФ или внутренние ценные бумаги, либо к их трансграничному перемещению или международному переводу, либо, за исключением иностранной валюты, к их внутреннему переводу.

**К субъектам валютных операций** относятся: резиденты и нерезиденты.

*Резиденты:*

- физические лица, являющиеся гражданами Российской Федерации, за исключением граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в иностранном государстве не менее одного года, в том числе имеющих вы-

данный 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;

- постоянно проживающие в Российской Федерации на основании вида на жительство иностранные граждане и лица без гражданства;
- юридические лица, созданные в соответствии с законодательством РФ;
- находящиеся за пределами территории РФ филиалы, представительства и иные подразделения резидентов — юридических лиц, созданных в соответствии с законодательством РФ;
- 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;
- Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, которые выступают в отношениях, регулируемых Законом о валютном регулировании и принятыми в соответствии с ним иными федеральными законами и другими нормативными правовыми актами.

Перечень резидентов является исчерпывающим.

*Нерезиденты:*

- физические лица, не являющиеся резидентами;
- юридические лица, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории РФ;
- организации, не являющиеся юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории РФ;
- аккредитованные в Российской Федерации дипломатические представительства, консульские учреждения иностранных государств и постоянные представительства указанных государств при межгосударственных или межправительственных организациях;
- межгосударственные и межправительственные организации, их филиалы и постоянные представительства в Российской Федерации;
- находящиеся на территории РФ филиалы, постоянные представительства и другие обособленные или самостоятельные структурные подразделения нерезидентов — юридических лиц и организаций, не являющихся юридическими лицами, созданных в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющих местонахождение за пределами территории РФ;
- иные лица, не указанные в качестве резидентов.

Таким образом, перечень нерезидентов остается открытым.

Валютные операции в соответствии с Законом о валютном регулировании могут быть классифицированы по различным основаниям.

*По содержанию* валютные операции подразделяются:

- на 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;
- 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 Российской Федерации 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 территории РФ, на счет того же лица, открытый за пределами территории 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 территории РФ.

*По субъектному составу* валютные операции могут быть:

- между резидентами и нерезидентами;
- между резидентами;
- между нерезидентами.

*По количественному субъектному составу* валютные операции могут быть:

- с одним субъектом (например, ввоз резидентом в Российскую Федерацию иностранной валюты);
- с двумя субъектами (например, приобретение резидентом у нерезидента внешних ценных бумаг).

*По виду правоотношений*, в рамках которых осуществляется валютная операция, выделяются:

- публично-правовые валютные операции (например, операции, связанные с расчетами и переводами при исполнении бюджетов бюджетной системы РФ);
- частноправовые валютные операции (например, предоставление займов в иностранной валюте).

В соответствии с Законом о валютном регулировании **объектами валютных операций** являются:

- валюта РФ:

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;

- иностранная валюта:

денежные знаки в виде банкнот, казначейских билетов, монеты, находящиеся в обращении и являющиеся законным средством наличного пла-

тежа 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;

- внутренние ценные бумаги:

эмиссионные ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте РФ и выпуск которых зарегистрирован в Российской Федерации;

иные ценные бумаги, удостоверяющие право на получение валюты РФ, выпущенные на территории России;

- внешние ценные бумаги — ценные бумаги, в том числе в бездокументарной форме, не относящиеся к внутренним ценным бумагам.

Иностранная валюта и внешние ценные бумаги являются *валютными ценностями*.

## 14.2. Правовое регулирование валютных ограничений

**Валютные ограничения** — меры государственного регулирования, препятствующие осуществлению определенных валютных операций.

Основными характерными чертами валютных ограничений являются следующие.

*Валютные ограничения представляют собой элемент валютного регулирования.*

Валютное регулирование, в свою очередь, являясь функцией государственного управления в валютной сфере, представляет собой государственное воздействие с целью упорядочения отношений, в рамках которых осуществляются валютные операции, и смежных с ними отношений (например, отношений по открытию валютных счетов резидентам) в соответствии с проводимой государством валютной политикой.

*Цели установления валютных ограничений определяются целями валютного регулирования.*

В качестве элемента валютного регулирования валютные ограничения в Российской Федерации преследуют цели обеспечения реализации единой государственной валютной политики, а также устойчивости валюты РФ и стабильности внутреннего валютного рынка Российской Федерации как факторов прогрессивного развития национальной экономики и международного экономического сотрудничества.

*Валютные ограничения затрудняют совершение валютных операций.*

Такого рода затруднения могут быть вызваны как прямыми запретами совершать определенные разновидности валютных операций, так и наличием ряда условий, соблюдение которых снижает привлекательность совершения валютной операции (например, установление налога на покупку иностранной валюты).

*Валютные ограничения обеспечиваются мерами государственного принуждения.*



Это могут быть как меры юридической ответственности, так и меры, не связанные с привлечением к юридической ответственности (например, меры пресекательного характера). Закон о валютном регулировании устанавливает возможность привлечения к юридической ответственности посредством отсылочных норм: резиденты и нерезиденты, нарушившие положения актов валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования, несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

*Нормативно-правовое регулирование валютных ограничений осуществляется с помощью норм различных отраслей права.*

В особенности это касается «скрытых» валютных ограничений, которые не устанавливают прямых запретов на совершение валютных операций. Например, совершение нерезидентами между собой валютных операций с внутренними ценными бумагами на территории РФ с учетом требований, установленных антимонопольным законодательством РФ и законодательством РФ о рынке ценных бумаг.

*Валютные ограничения существуют определенный период времени.*

Данное обстоятельство обусловлено постоянно меняющейся внутренней валютной политикой, а равно факторами развития национальной экономики и международного экономического сотрудничества.

Валютные ограничения можно классифицировать по следующим основаниям:

- *по характеру воздействия валютных ограничений: прямые* валютные ограничения (например, купля-продажа иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, в Российской Федерации производится только через уполномоченные банки) и *косвенные («скрытые»)* валютные ограничения (например, переводы резидентами средств на свои счета (во вклады), открытые в банках за пределами территории РФ, со своих счетов (с вкладов) в уполномоченных банках осуществляются при предъявлении уполномоченному банку при первом переводе уведомления налогового органа по месту учета резидента об открытии счета (вклада) с отметкой о принятии указанного уведомления);

- *по субъектному составу: валютные ограничения для резидентов* (например, валютные операции по сделкам между уполномоченными банками, совершаемым ими от своего имени и за свой счет, осуществляются в порядке, установленном ЦБ РФ) и *валютные ограничения для нерезидентов* (например, валютные операции между нерезидентами на территории России в валюте РФ осуществляются через банковские счета (банковские вклады), открытые на территории России);

- *по видам валютных операций: валютные ограничения по приобретению и отчуждению валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг*, а также по использованию валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг в качестве средства платежа (например, разрешены операции, связанные с расчетами и переводами при исполнении бюджетов бюджетной системы РФ в соответствии с бюджетным законодательством РФ), валютные ограничения *по ввозу и вывозу валютных ценностей*,

*валюты РФ и внутренних ценных бумаг* (например, при одновременном ввозе наличных денежных средств и (или) дорожных чеков на общую сумму, превышающую в эквиваленте 10 тыс. долл. США, указанные денежные средства и (или) дорожные чеки подлежат таможенному декларированию в письменной форме путем подачи пассажирской таможенной декларации на всю сумму ввозимых наличных денежных средств и (или) дорожных чеков), валютные ограничения *внутренних и внешних переводов валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг* (например, нерезиденты имеют право без ограничений перечислять иностранную валюту и валюту РФ со своих банковских счетов (с банковских вкладов) в банках за пределами территории РФ на свои банковские счета (в банковские вклады) в уполномоченных банках);

- *по закреплённости валютных ограничений в правовых нормах: правовые* валютные ограничения (например, валютные операции между резидентами запрещены, кроме случаев, установленных Законом о валютном регулировании) и *иные* валютные ограничения (проведение валютных интервенций для поддержания определенного курса валюты);

- *по определенности периода действия валютных ограничений: валютные* ограничения, для которых установлен конкретный срок их действия (например, до 1 января 2007 г. действовало требование о резервировании резидентом определенной суммы на установленный срок) и валютные ограничения, для которых такой срок не определен (например, купля-продажа иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, в Российской Федерации производится только через уполномоченные банки).

Согласно Закону о валютном регулировании в настоящее время действуют следующие основные валютные ограничения:

- запрет на осуществление валютных операций между резидентами;
- осуществление между нерезидентами валютных операций с внутренними ценными бумагами на территории РФ с учетом требований, установленных антимонопольным законодательством РФ и законодательством РФ о рынке ценных бумаг;
- купля-продажа иностранной валюты и чеков только через уполномоченные банки;
- осуществление резидентами переводов средств на свои счета (во вклады), открытые в банках за пределами территории РФ, со своих счетов (с вкладов) в уполномоченных банках при предъявлении уполномоченному банку при первом переводе уведомления налогового органа по месту учета резидента об открытии счета (вклада) с отметкой о принятии указанного уведомления;
- предоставление резидентами налоговым органам по месту своего учета отчета о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории РФ с подтверждающими банковскими документами;
- открытие нерезидентами банковских счетов (банковских вкладов) в иностранной валюте и валюте РФ только в уполномоченных банках;
- перечисление нерезидентами иностранной валюты и валюты РФ со своих банковских счетов (с банковских вкладов) в банках за пределами

территории РФ на свои банковские счета (в банковские вклады) только в уполномоченных банках;

- осуществление расчетов физическими лицами — резидентами через банковские счета в уполномоченных банках;
- осуществление ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации иностранной валюты и (или) валюты РФ, а также дорожных чеков, внешних и (или) внутренних ценных бумаг в документарной форме резидентами и нерезидентами без ограничений при соблюдении требований таможенного законодательства Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС и законодательства РФ о таможенном деле;
- требование о репатриации выручки от экспорта и ввозе товаров по импорту в сроки, предусмотренные внешнеторговыми контрактами;
- специальные положения о валютных операциях уполномоченных банков.

Утратили силу следующие валютные ограничения: требование об использовании специального счета, о резервировании, предварительной регистрации счета, открываемого резидентами за пределами территории РФ. Кроме того, отменено требование об обязательной продаже валютной выручки на внутреннем валютном рынке РФ.

Валютные ограничения в настоящее время продолжают широко применяться во всем мире. Наиболее распространенными валютными ограничениями являются следующие: специальные положения о валютных операциях банков (160 стран); контроль за прямыми инвестициями нерезидентов (149 стран); контроль за приобретением недвижимости резидентами за рубежом и (или) нерезидентами на территории страны (137 стран); контроль за операциями резидентов со средне- и долгосрочными ценными бумагами в иностранной валюте и (или) за операциями нерезидентов с внутренними ценными бумагами (128 стран); контроль за финансовыми кредитами в иностранной валюте (112 стран); контроль за операциями резидентов с краткосрочными ценными бумагами и платежными документами в иностранной валюте и (или) за операциями нерезидентов с внутренними ценными бумагами (107 стран); контроль за коммерческими кредитами в отношении нерезидентов (104 страны); обязательная репатриация экспортной валютной выручки (101 страна); обязательная продажа экспортной валютной выручки (79 стран)<sup>1</sup>.

Специалист в области международного валютного права Вернер фон Эбке отмечает, что отчеты МВФ показывают многообразие проявления валютных ограничений. Они нацелены на избежание негативных финансовых последствий в будущем, но в отдельных случаях могут затрагивать уже существующие правоотношения. Они могут быть обоснованы экономически или играть регулятивную роль<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: *Саттарова Н. А.* Система мер валютно-правового ограничения // Финансовое право. 2005. № 12.

<sup>2</sup> См.: *Эбке В. фон.* Международное валютное право. М. : Международные отношения, 1997. С. 22–23.

Одной из целей МВФ является устранение валютных ограничений, препятствующих росту мировой торговли. В Статьях соглашения Международного валютного фонда<sup>1</sup> устанавливается, что «ни одно государство-член не имеет права применять такие меры контроля таким образом, чтобы ограничивать расчеты по текущим операциям или чрезмерно задерживать переводы средств в рамках завершения расчетов по обязательствам», кроме установленных случаев.

Таким случаем является следующий. «Государство-член, уведомившее Фонд о своем намерении воспользоваться переходными положениями... может сохранять и приспосабливать к меняющимся обстоятельствам те ограничения на платежи и переводы средств по текущим международным операциям, которые действовали на дату его вступления в Фонд. При этом государства-члены в своей валютной политике постоянно принимают во внимание цели Фонда и, как только позволят условия, принимают все возможные меры по введению совместно с другими государствами-членами таких коммерческих и финансовых механизмов, которые будут облегчать проведение международных платежей и содействовать стабильности системы обменных курсов. В частности, государства-члены отменяют ограничения, сохраняемые по настоящему разделу, как только они смогут убедиться, что при отсутствии таких ограничений они будут в состоянии регулировать свои платежные балансы способом, не обременяющим без должных оснований их доступ к общим ресурсам Фонда»<sup>2</sup>.

### **14.3. Правовое регулирование валютных операций по приобретению и отчуждению валютных ценностей, валюты Российской Федерации и внутренних ценных бумаг**

По общему правилу валютные операции между резидентами запрещены, кроме случаев, когда Закон о валютном регулировании прямо устанавливает возможность их совершения. В таких случаях резиденты могут совершать валютные операции между собой только с валютными ценностями. Это могут быть операции по приобретению и отчуждению валютных ценностей либо по их использованию в качестве средства платежа. Эти случаи можно классифицировать на группы.

#### **1. Валютные операции, в которых в качестве субъекта выступает уполномоченный банк.**

Уполномоченный банк — кредитная организация, созданная в соответствии с законодательством РФ и имеющая право на основании лицензии ЦБ РФ осуществлять банковские операции со средствами в иностранной валюте.

Уполномоченный банк выступает в качестве субъекта в валютных операциях по сделкам *между уполномоченными банками*, совершаемым ими

<sup>1</sup> Приняты 22 июля 1944 г. на Валютно-финансовой конференции Объединенных наций в Бреттон-Вудсе (штат Нью-Хэмпшир, США). Вступили в силу 27 декабря 1945 г.

<sup>2</sup> Раздел 2 ст. XIV Статьи соглашения Международного валютного фонда.

от своего имени и за свой счет. Порядок их совершения устанавливается Банком России. В настоящее время без ограничений осуществляются следующие валютные операции по приобретению и отчуждению валютных ценностей:

- операции с внешними бумагами;
- операции, связанные с привлечением денежных средств в иностранной валюте в виде кредитов;
- операции, связанные с доверительным управлением денежными средствами в иностранной валюте;
- привлечение денежных средств физических и юридических лиц в иностранной валюте во вклады (до востребования и на определенный срок);
- размещение привлеченных средств в иностранной валюте во вклады от своего имени и за свой счет.

Также без ограничений осуществляются валютные операции, в которых валютные ценности используются в качестве средства платежа. К ним относятся:

- операции, связанные с исполнением обязательств по выплате иностранной валюты в соответствии с договорами поручительства и договорами залога, исполнение регрессных требований поручителей;
- операции, связанные с приобретением у третьих лиц — уполномоченных банков, а также с уступкой третьим лицам — уполномоченным банкам за иностранную валюту требований исполнения обязательств в денежной форме;
- операции, связанные с расчетами в иностранной валюте по договорам финансовой аренды (договорам лизинга);
- операции, связанные с осуществлением платежей в иностранной валюте по операциям с внутренними ценными бумагами и внешними ценными бумагами;
- операции, связанные с уплатой комиссионного вознаграждения (оплатой услуг уполномоченного банка);
- операции, связанные с исполнением обязательств в иностранной валюте по банковской гарантии.

Уполномоченный банк выступает в качестве субъекта в валютных операциях, совершаемых с иными резидентами.

Без ограничений осуществляются валютные операции *между резидентами и уполномоченными банками* по приобретению и отчуждению валютных ценностей, связанные:

- с получением и возвратом кредитов и займов;
- 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);
- размещением привлеченных средств в иностранной валюте во вклады от своего имени и за свой счет;
- доверительным управлением денежными средствами в иностранной валюте;

- банковскими операциями, аналогичными банковским операциям между уполномоченными банками.

Без ограничений осуществляются и валютные операции между указанными субъектами, в которых валютные ценности используются в качестве средства платежа. К ним относятся валютные операции, связанные:

- с уплатой сумм процентов и штрафных санкций по соответствующим кредитным договорам и договорам займа;
- банковскими гарантиями, а также с исполнением резидентами обязательств по договорам поручительства и залога;
- приобретением резидентами у уполномоченных банков векселей, выписанных этими или другими уполномоченными банками, предъявлением их 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;
- уплатой уполномоченным банкам комиссионного вознаграждения;
- банковскими операциями, аналогичными банковским операциям между уполномоченными банками;
- операциями, связанными с исполнением и (или) прекращением договора, являющегося производным финансовым инструментом, при условии, что одной из сторон по такому договору является уполномоченный банк.

## **2. Валютные операции, в которых в качестве субъекта выступает физическое лицо — резидент.**

В настоящее время без ограничений осуществляются следующие валютные операции физическими лицами-резидентами по приобретению и отчуждению валютных ценностей:

- передача физическим лицом — резидентом валютных ценностей в дар Российской Федерации, субъекту РФ и (или) муниципальному образованию;
- дарение валютных ценностей супругу и близким родственникам;
- завещание валютных ценностей или получение их по праву наследования;
- приобретение и отчуждение физическим лицом — резидентом в целях коллекционирования единичных денежных знаков и монет;
- обмен, замена денежных знаков иностранного государства (группы иностранных государств).

Без ограничений осуществляются и валютные операции с участием физического лица-резидента, в которых валютные ценности используются в качестве средства платежа. Это:

- расчеты физических лиц — резидентов в иностранной валюте в магазинах беспрошлинной торговли, а также при реализации товаров и оказании услуг физическим лицам — резидентам в пути следования транспортных средств при международных перевозках;
- операции при оплате и (или) возмещении расходов физического лица, связанных со служебной командировкой за пределы территории РФ, а также операций при погашении неизрасходованного аванса, выданного в связи со служебной командировкой;

- операции по оплате и (или) возмещению расходов, связанных со служебными поездками за пределы территории РФ работников, постоянная работа которых осуществляется в пути или имеет разъездной характер;
- операции, связанные 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 законодательством РФ, по договорам перевозки пассажиров.

Следует отметить, что физические лица — резиденты вправе без ограничений осуществлять валютные операции, не связанные с передачей имущества и оказанием услуг на территории РФ, с использованием средств, зачисленных в соответствии с Законом о валютном регулировании на счета (во вклады), открытые в банках за пределами территории РФ.

Кроме того, законодатель установил возможность для переводов физическим лицом — резидентом из Российской Федерации в пользу иных физических лиц — резидентов на их счета, открытые в банках, расположенных за пределами территории РФ, в суммах, не превышающих в течение одного операционного дня через один уполномоченный банк суммы, равной в эквиваленте 5000 долл. США по официальному курсу, установленному ЦБ РФ на дату списания денежных средств со счета физического лица — резидента. Исключение по размеру составляет перевод физическими лицами — резидентами 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.

Отсутствуют ограничения и для переводов физическим лицом — резидентом 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.

### **3. Иные валютные операции между резидентами.**

К валютным операциям по приобретению и отчуждению валютных ценностей этой группы, которые совершаются без ограничений, относятся:

- 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;
- операции с внешними ценными бумагами при условии учета прав на такие ценные бумаги в депозитариях, созданных в соответствии с законодательством РФ, и осуществления расчетов в валюте РФ;
- операции, связанные с внесением и возвратом индивидуального и (или) коллективного клирингового обеспечения в соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 № 7-ФЗ «О клиринге и клиринговой деятельности».

К валютным операциям этой группы, в которых валютные ценности используются в качестве средства платежа, относятся:

- операции, 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;
- операции между комиссионерами (агентами, поверенными) и комитентами (принципалами, доверителями) при оказании комиссионерами (агентами, поверенными) услуг, связанных с заключением и исполнением договоров с нерезидентами о передаче товаров, выполнении работ, об оказании услуг, о передаче информации и результатов интеллектуальной деятельности, в том числе исключительных прав на них, включая операции по возврату комитентам (принципалам, доверителям) денежных сумм (иного имущества);
- операции по договорам транспортной экспедиции, перевозки и фрахтования (чартера) при оказании экспедитором, перевозчиком и фрахтовщиком услуг, связанных с перевозкой вывозимого из Российской Федерации или ввозимого в Российскую Федерацию груза, транзитной перевозкой груза по территории РФ, а также по договорам страхования указанных грузов;
- операции с использованием внешних ценных бумаг в качестве средства платежа, осуществляемые на организованных торгах, при условии учета прав на такие ценные бумаги в депозитариях, созданных в соответствии с законодательством РФ;
- операции с внешними ценными бумагами (использованием их в качестве средства платежа) при условии учета прав на такие ценные бумаги в депозитариях, созданных в соответствии с законодательством РФ, и осуществления расчетов в валюте РФ;
- операции, связанные с осуществлением обязательных платежей (налогов, сборов и других платежей) в федеральный бюджет, бюджет субъекта РФ, местный бюджет в иностранной валюте в соответствии с законодательством РФ;
- операции, связанные с выплатами по внешним ценным бумагам (в том числе закладным), за исключением векселей;
- операции, связанные с расчетами и переводами при исполнении бюджетов бюджетной системы РФ в соответствии с бюджетным законодательством РФ;
- операции, предусматривающие расчеты для осуществления деятельности дипломатических представительств, консульских учреждений РФ и иных официальных представительств РФ, находящихся за пределами территории России, а также постоянных представительств РФ при межгосударственных или межправительственных организациях;
- операции, связанные с расчетами по итогам клиринга, осуществляемого в соответствии с Федеральным законом «О клиринге и клиринговой деятельности»;
- операции между комиссионерами (агентами, поверенными) и комитентами (принципалами, доверителями) при оказании комиссионерами (агентами, поверенными) услуг, связанных с заключением и исполнением



договоров, обязательства по которым подлежат исполнению по итогам клиринга, осуществляемого в соответствии с Федеральным законом «О клиринге и клиринговой деятельности», в том числе возвратом комитентам (принципалам, доверителям) денежных сумм (иного имущества);

- операции, связанные с исполнением и (или) прекращением договора, являющегося производным финансовым инструментом, при условии, что одной из сторон по такому договору является уполномоченный банк или профессиональный участник рынка ценных бумаг.

Следует отметить, что *юридические лица – резиденты* вправе без ограничений осуществлять валютные операции со средствами, зачисленными на счета (во вклады), открытые в банках за пределами территории РФ, за исключением валютных операций между резидентами, кроме валютных операций:

- 1) по выплате заработной платы сотрудникам дипломатических представительств, консульских учреждений РФ и иных официальных представительств РФ, находящихся за пределами территории России, а также постоянных представительств РФ при межгосударственных или межправительственных организациях;

- 2) по выплате заработной платы сотрудникам представительства юридического лица – резидента, находящегося за пределами территории РФ;

- 3) по оплате и (или) возмещению расходов, связанных с командированием указанных в п. 1 и 2 сотрудников на территорию страны местонахождения представительств, учреждений и организаций и за ее пределы, за исключением территории РФ;

- 4) иных операций, которые разрешены Законом о валютном регулировании.

*Резиденты могут совершать валютные операции с нерезидентами*, как с валютными ценностями, так и с внутренними ценными бумагами и валютой РФ. Это могут быть операции по приобретению и отчуждению валютных ценностей, внутренних ценных бумаг, валюты РФ либо по их использованию в качестве средства платежа.

По общему правилу валютные операции между резидентами и нерезидентами по приобретению и отчуждению валютных ценностей, внутренних ценных бумаг и валюты РФ осуществляются без ограничений. Закон о валютном регулировании может предусмотреть такие валютные операции, в отношении которых ограничения устанавливаются в целях предотвращения существенного сокращения золотовалютных резервов, резких колебаний курса валюты РФ, а также для поддержания устойчивости платежного баланса Российской Федерации. Указанные ограничения носят недискриминационный характер и отменяются органами валютного регулирования (Правительством РФ и Банком России) по мере устранения обстоятельств, вызвавших их установление.

*Нерезиденты могут совершать валютные операции с резидентами*, как с валютными ценностями, так и с внутренними ценными бумагами и валютой РФ. Это могут быть операции по приобретению и отчуждению валютных ценностей, внутренних ценных бумаг, валюты РФ либо по их использованию в качестве средства платежа.

По отношению к нерезидентам законодатель ограничился двумя ключевыми правилами:

1) нерезиденты вправе осуществлять между собой валютные операции с внутренними ценными бумагами на территории РФ с учетом требований, установленных антимонопольным законодательством РФ и законодательством РФ о рынке ценных бумаг;

2) валютные операции между нерезидентами на территории России в валюте РФ осуществляются через банковские счета (банковские вклады), открытые на территории РФ.

*Имеются особенности осуществления валютных операций по приобретению и отчуждению иностранной валюты и чеков, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте.*

Купля-продажа иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, в Российской Федерации производится только через уполномоченные банки.

Банк России устанавливает для кредитных организаций требования к оформлению документов при купле-продаже наличной иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте. Так, во время осуществления операции с наличной иностранной валютой и чеками кассовый работник открывает и заполняет электронный реестр операций с наличной валютой и чеками по установленной форме. Он ведет единый реестр операций с наличной валютой и чеками по всем видам операций с наличной иностранной валютой и чеками, осуществляемым в течение рабочего дня.

В конце рабочего дня по завершении осуществления кассовым работником операций с наличной иностранной валютой и чеками, а также при смене календарной даты кассовый работник подсчитывает и указывает в реестре операций с наличной валютой и чеками итоговые данные по суммам принятой и выданной наличной иностранной валюты, валюты РФ, чеков в разрезе видов операций, наименований валют, использованных курсов иностранных валют, закрывает текущий реестр операций с наличной валютой и чеками, затем, в случае продолжения осуществления операций с наличной иностранной валютой и чеками, открывает новый реестр операций с наличной валютой и чеками.

Установление требования об идентификации личности при купле-продаже физическими лицами наличной иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Сведения, идентифицирующие личность, могут быть внесены в документы, оформляемые при купле-продаже физическим лицом наличной иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, по просьбе самого физического лица.

Случаем, когда идентификация предусмотрена федеральным законом, является случай, установленный Федеральным законом «О противодей-

ствии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Так, организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, обязаны идентифицировать клиента, представителя клиента и (или) выгодоприобретателя. Исключением являются два обстоятельства:

1) идентификация клиента — физического лица, представителя клиента и (или) выгодоприобретателя не проводится при осуществлении организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, операций по приему от клиентов — физических лиц платежей, если их сумма не превышает 15 тыс. руб. либо сумму в иностранной валюте, эквивалентную 15 тыс. руб. (за исключением случая, когда у работников организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, возникают подозрения, что данная операция производится в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма);

2) при осуществлении физическим лицом операции по покупке или продаже наличной иностранной валюты на сумму, не превышающую 15 тыс. руб. либо не превышающую сумму в иностранной валюте, эквивалентную 15 тыс. руб., идентификация клиента — физического лица, представителя клиента и (или) выгодоприобретателя не проводится, за исключением случая, когда у работников организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, возникают подозрения, что данная операция производится в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма.

#### **14.4. Правовое регулирование ввоза и вывоза валютных ценностей, валюты Российской Федерации и внутренних ценных бумаг, внутренних и внешних переводов валютных ценностей, валюты Российской Федерации и внутренних ценных бумаг**

**Ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации** иностранной валюты и (или) валюты РФ, а также дорожных чеков, внешних и (или) внутренних ценных бумаг в документарной форме осуществляются резидентами и нерезидентами без ограничений при соблюдении требований таможенного законодательства Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС и законодательства РФ о таможенном деле.

Для установления требований по ввозу в Российскую Федерацию и вывозу из Российской Федерации валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг таможенное законодательство Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС вводит понятия «наличные денежные средства» и «денежные инструменты»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 05.07.2010 № 51 «О Договоре о порядке перемещения физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза».

**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.

**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.

Устанавливается, что *ввоз* на таможенную территорию Таможенного союза и *вывоз* с этой территории *физическим лицом наличных денежных средств* и (или) дорожных чеков осуществляются без ограничений в следующем порядке:

- при единовременном ввозе (вывозе) наличных денежных средств и (или) дорожных чеков на общую сумму, равную либо не превышающую в эквиваленте 10 тыс. долл. США, указанные денежные средства и (или) дорожные чеки не подлежат таможенному декларированию в письменной форме;

- при единовременном ввозе (вывозе) наличных денежных средств и (или) дорожных чеков на общую сумму, превышающую в эквиваленте 10 тыс. долл. США, указанные денежные средства и (или) дорожные чеки подлежат таможенному декларированию в письменной форме путем подачи пассажирской таможенной декларации на всю сумму ввозимых (вывозимых) наличных денежных средств и (или) дорожных чеков.

Единовременный ввоз (вывоз) физическим лицом наличных денежных средств и (или) дорожных чеков на общую сумму, равную либо не превышающую в эквиваленте 10 тыс. долл. США, может быть задекларирован в письменной форме по желанию физического лица.

Ввоз (вывоз) физическим лицом денежных инструментов, за исключением дорожных чеков, осуществляется при условии таможенного декларирования в письменной форме путем подачи пассажирской таможенной декларации.

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 границу 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 ва-

люте государства — члена Таможенного союза или иностранной валюте, право на получение которой удостоверяет денежный инструмент, в пассажирской таможенной декларации указывается количество перемещаемых денежных инструментов.

К валютным операциям относят **переводы**, осуществляемые одним субъектом. *Применительно к резидентам* валютными операциями являются только внешние переводы с их участием: 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 территории РФ, на счет того же лица, открытый за пределами территории РФ.

*Применительно к нерезидентам* валютными операциями являются как внешние переводы с их участием, так и внутренние: перевод 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 территории РФ.

Закон о валютном регулировании устанавливает, что резиденты вправе переводить на свои счета (во вклады), открытые в банках за пределами территории РФ, средства со своих счетов (с вкладов) в уполномоченных банках или других своих счетов (вкладов), открытых в банках за пределами территории РФ. Такие переводы осуществляются при предъявлении уполномоченному банку при первом переводе уведомления налогового органа по месту учета резидента об открытии счета (вклада) с отметкой о принятии указанного уведомления, за исключением операций, требуемых в соответствии с законодательством иностранного государства и связанных с условиями открытия указанных счетов (вкладов).

Следует учесть, что резиденты, за исключением физических лиц — резидентов, дипломатических представительств, консульских учреждений РФ и иных официальных представительств РФ, находящихся за пределами территории РФ, а также постоянных представительств РФ при межгосударственных или межправительственных организациях, представляют налоговым органам по месту своего учета отчеты о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории РФ с подтверждающими банковскими документами.

Что касается внешних переводов нерезидентов, то законодателем установлено, что нерезиденты имеют право без ограничений перечислять иностранную валюту и валюту РФ со своих банковских счетов (с банковских вкладов) в банках за пределами территории РФ на свои банковские счета (в банковские вклады) в уполномоченных банках. Нерезиденты имеют право без ограничений перечислять иностранную валюту со своих банковских счетов (с банковских вкладов) в уполномоченных банках на свои счета (во вклады) в банках за пределами территории РФ.

## **Вопросы и задания для самоконтроля**

1. Дайте понятие валютных операций.
2. Перечислите разновидности валютных операций.

3. Назовите объекты валютных операций.
4. Кто является субъектом валютных операций?
5. Что такое валютное ограничение?
6. В каком порядке осуществляются валютные операции по приобретению и отчуждению валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг?
7. Каковы правила совершения валютных операций по использованию валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг в качестве средства платежа?
8. Каковы правила внутренних и внешних переводов валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг?

## Литература

1. *Алексеева, Д. Г.* Банковское право / Д. Г. Алексеева, С. В. Пыхтин, Е. Г. Хоменко. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, ИНФРА-М, 2011.
2. *Антипова, О. М.* Правовое регулирование инвестиционной деятельности: анализ теоретических и практических проблем / О. М. Антипова. — М. : Волтерс Клувер, 2007.
3. *Артемов, Н. М.* Денежное право: финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации : кол. монография / Н. М. Артемов, Л. Л. Арзуманова, А. А. Ситник. — М. : Элит, 2011.
4. Банковское право Российской Федерации : учеб. пособие / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М., 2008.
5. *Белых, В. С.* Банковское право / В. С. Белых. — М., 2011.
6. *Бельский, К. С.* К вопросу о понятии денежной системы Российской Федерации / К. С. Бельский // Финансовое право. — 2005. — № 8.
7. *Бельский, К. С.* О юридической природе денег / К. С. Бельский // Теоретические вопросы административного и финансового права в условиях перестройки управления экономикой. — М., 1989.
8. *Бельский, К. С.* Финансовое право / К. С. Бельский. — М., 1995.
9. *Бельский, К. С.* Эмиссионное право как институт финансового права / К. С. Бельский // Государство и право. — 2006. — № 5.
10. *Бесчеревных, В. В.* Компетенция Союза ССР в области бюджета / В. В. Бесчеревных. — М., 1976.
11. *Болтинова, О. В.* Бюджетный процесс — институт бюджетного права Российской Федерации : монография / О. В. Болтинова. — М., 2009.
12. *Бурмистров, А. С.* Государственный контроль финансов — проблемы правового и организационного обеспечения / А. С. Бурмистров // Российская юстиция. — 2010. — № 6.
13. *Бутко, И. М.* Межбюджетная правовая политика в Российской Федерации: проблемы теории и практики / И. М. Бутко // Науч. тр. РАЮН. Вып. 6 : в 4 т. Т. 2. — М., 2006.
14. Бюджетное право : учебник / под ред. Н. А. Саттаровой. — М. : Деловой двор, 2009.
15. *Винницкий, Д. В.* Российское налоговое право: проблемы теории и практики / Д. В. Винницкий. — СПб., 2003.
16. *Габов, А. В.* Ценные бумаги: вопросы теории и правового регулирования рынка / А. В. Габов. — М., 2011.
17. *Гварлиани, Т. Е.* Денежные потоки в страховании / Т. Е. Гварлиани, В. Ю. Балакирева. — М. : Финансы и статистика, 2004.

18. *Гейвандов, Я. А.* Социальные и правовые основы банковской системы Российской Федерации / Я. А. Гейвандов. — М. : Аванта+, 2003.
19. *Горбунова, О. Н.* Бюджетное право России : учеб. пособие / О. Н. Горбунова, А. Д. Селюков, Ю. В. Другова. — М., 2002.
20. *Горбунова, О. Н.* Финансовое право в системе российского права / О. Н. Горбунова // Государство и право. — 1995. — № 2.
21. *Горбунова, О. Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России / О. Н. Горбунова. — М., 2012.
22. *Грачева, Е. Ю.* Обеспечение публичных интересов в условиях рынка как важнейшая цель государственного финансового контроля / Е. Ю. Грачева // Очерки финансово-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Л. К. Вороновой, Н. И. Химичевой. — М. — Харьков, 2011.
23. *Грачева, Е. Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля / Е. Ю. Грачева. — М., 2000.
24. *Губарева, Т. И.* Финансово-правовые и институциональные проблемы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации : монография / Т. И. Губарева. — М., 2010.
25. *Гущин, В. В.* Инвестиционное право : учебник / В. В. Гущин. — М. : Эксмо, 2009.
26. *Демин, А. В.* Налоговый процесс и налоговые процедуры: в поисках компромисса / А. В. Демин // Налоги. — 2010. — № 3.
27. *Древаль, Л. Н.* К вопросу о предмете, методе и системе финансового права / Л. Н. Древаль // Финансовое право. — 2005. — № 2.
28. *Ерпылева, Н. Ю.* Пруденциальное регулирование банковской деятельности в России / Н. Ю. Ерпылева // Юридическая работа в кредитной организации. — 2008. — № 1.
29. *Ершова, И. В.* Правовое регулирование аудиторской деятельности в Российской Федерации / И. В. Ершова, А. А. Ершов. — М. : Юриспруденция, 2011.
30. *Запольский, С. В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права / С. В. Запольский. — М., 2008.
31. *Запольский, С. В.* Теория финансового права : науч. очерки / С. В. Запольский. — М. : РАП, 2010.
32. Институты финансового права / под ред. Н. М. Казанцева. — М., 2009.
33. *Карасева, М. В.* Бюджетное и налоговое право России: политический аспект / М. В. Карасева. — М., 2003.
34. *Карасева, М. В.* Решения Европейского суда по правам человека и финансово-правовая теория / М. В. Карасева // Российский ежегодник налогового права. — 2009. — № 1.
35. *Карасева, М. В.* Финансовое правоотношение / М. В. Карасева. — М. : Норма, 2001.
36. *Киселева, О. И.* Правовое регулирование корреспондентских счетов: планируемые изменения в законодательстве / О. И. Киселева // Банковское право. — 2012. — № 4.



37. *Комягин, Д. Л.* Бюджетное право России : учеб. пособие / Комягин Д. Л. ; под ред. А. Н. Козырина. — М. : Ин-т публично-правовых исследований, 2011.
38. *Конюхова, Т. В.* Правовое регулирование бюджетных инвестиций / Т. В. Конюхова // Журнал российского права. — 2010. — № 10.
39. *Конюхова, Т. В.* Развитие института ответственности за нарушение бюджетного законодательства / Т. В. Конюхова // Законодательство и экономика. — 2003. — № 2.
40. *Копина, А. А.* Содержание налогового процесса / А. А. Копина // Финансовое право. — 2009. — № 1.
41. *Крохина, Ю. А.* Финансовое право : учебник для вузов / Ю. А. Крохина. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2007.
42. *Крылов, О. М.* К вопросу о содержании категории «эмиссионная деятельность государства» / О. М. Крылов // Финансовое право. — 2010. — № 7.
43. *Крылов, О. М.* Организация валютного обращения как функция финансовой деятельности государства / О. М. Крылов // Административное и муниципальное право. — 2010. — № 9.
44. *Кучеров, И. И.* Налоговое право России : курс лекций / И. И. Кучеров. — М., 2001.
45. *Кучеров, С. В.* Проблемы правовой идентификации нарушений бюджетного законодательства / С. В. Кучеров // Финансовое право. — 2010. — № 11.
46. *Лебедев, В. А.* Финансовое право : учебник / В. А. Лебедев // Золотые страницы финансового права России. — Т. 2. — М. : Статут, 2000.
47. *Мамедов, А. А.* Финансово-правовое регулирование финансовой деятельности государства в сфере страхования / А. А. Мамедов // Законодательство и экономика. — 2004. — № 6.
48. *Маренков, Н. Л.* Страхование дело / Н. Л. Маренков, Н. Н. Косаренко. — Ростов н/Д : Феникс, 2003.
49. *Матвиенко, Г. В.* К вопросу о понятии и видах валютных ограничений / Г. В. Матвиенко // Финансовое право. — 2010. — № 8.
50. *Пауль, А. Г.* Процессуальные нормы бюджетного права / А. Г. Пауль. — СПб., 2003.
51. *Петрова, Г. В.* Влияние документов «Базель-3» Базельского комитета по банковскому надзору на совершенствование норм российского права в сфере банковской деятельности / Г. В. Петрова // Банковское право. — 2011. — № 2.
52. *Пешкова, Х. В.* Дотации и субсидии: финансово-правовой и экономический аспекты / Х. В. Пешкова. — М., 2010.
53. *Пискотин, М. И.* Советское бюджетное право: основные проблемы / М. И. Пискотин. — М., 1971.
54. *Покачалова, Е. В.* Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права : монография / Е. В. Покачалова ; под ред. Н. И. Химичевой. — Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2007.
55. *Право и финансовый контроль* / Н. М. Казанцев [и др.]. — М., 2009.

56. *Прошунин, М. М.* Финансовый мониторинг: противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : учеб. пособие / М. М. Прошунин. — М., 2009.
57. *Ровинский, Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права / Е. А. Ровинский. — М., 1960.
58. *Рукавишников, И. В.* Метод финансового права / И. В. Рукавишников ; отв. ред. Н. И. Химичева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2006.
59. *Рыбакова, С. В.* Финансовое и банковское право: теоретические аспекты соотношения / С. В. Рыбакова. — Саратов, 2009.
60. *Саттарова, Н. А.* Особенности правового положения коллективных субъектов финансового права / Н. А. Саттарова, И. Г. Гараев // Финансовое право. — 2010. — № 6.
61. *Саттарова, Н. А.* Принуждение в финансовом праве / Н. А. Саттарова. — М., 2006.
62. *Саттарова, Н. А.* Финансово-правовая ответственность : учеб. пособие / Н. А. Саттарова. — Казань, 2009.
63. *Селюков, А. Д.* Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / А. Д. Селюков. — М., 2003.
64. *Соколова, Э. Д.* Правовые основы финансовой системы России / Э. Д. Соколова. — М., 2006.
65. *Соколова, Э. Д.* Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э. Д. Соколова. — М. : Юриспруденция, 2007.
66. *Тосунян, Г. А.* Банковское право Российской Федерации: Общая часть : учебник / Г. А. Тосунян, А. Ю. Викулин, А. М. Экмалян ; под общ. ред. Б. Н. Топорнина. — М., 2002.
67. *Тропская, С. С.* К вопросу о месте страхового права в системе российского права: финансово-правовые аспекты страхования / С. С. Тропская // Финансовое право. — 2011. — № 11.
68. Финансовое право / отв. ред. М. В. Карасева. — 2 изд., перераб. и доп. — М., Юристъ, 2007.
69. Финансовое право : учебник / А. Б. Быля, О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева ; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2009.
70. Финансовое право : учебник / А. Р. Батяева, К. С. Бельский, Т. А. Вершило [и др.] ; отв. ред. С. В. Запольский. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Контракт ; Волтерс Клувер, 2011.
71. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма ; ИНФРА-М, 2012.
72. *Халфина, Р. О.* К вопросу о предмете и системе советского финансового права / Р. О. Халфина // Вопросы советского административного и финансового права. — М., 1952.
73. *Химичева, Н. И.* Проблемы финансового права на новом этапе развития Российского государства / Н. И. Химичева // Финансовое право. — 2006. — № 4.

74. *Химичева, Н. И.* Субъекты советского бюджетного права / Н. И. Химичева. — Саратов, 1979.
75. *Худяков, А. И.* Теория страхования / А. И. Худяков. — М., 2010.
76. *Цинделиани, И. А.* О системе финансового права: современное состояние научных исследований : монография / И. А. Цинделиани. — М., 2011.
77. *Черникова, Е. В.* Публично-правовое регулирование деятельности кредитных организаций в Российской Федерации / Е. В. Черникова. — М. : Изд-во Рос. акад. гос. службы, 2009.
78. *Шумилов, В. М.* Международное финансовое право / В. М. Шумилов. — М., Международные отношения, 2003.
79. *Ялбулганов, А. А.* Очерки истории финансового права дореволюционной России / А. А. Ялбулганов. — М., 1998.
80. *Янжул, И. И.* Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах / И. И. Янжул. — М., 2002.

**Наши книги можно приобрести:**

**Учебным заведениям и библиотекам:**  
в отделе по работе с вузами  
тел.: (495) 744-00-12, e-mail: vuz@urait.ru

**Частным лицам:**  
список магазинов смотрите на сайте urait.ru  
в разделе «Частным лицам»

**Магазинам и корпоративным клиентам:**  
в отделе продаж  
тел.: (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru

**Отзывы об издании присылайте в редакцию**  
e-mail: red@urait.ru

**Новые издания и дополнительные материалы доступны  
в электронной библиотечной системе «Юрайт»  
biblio-online.ru**

*Учебное издание*

## **ФИНАНСОВОЕ ПРАВО**

Учебник для академического бакалавриата

Под общей редакцией *С. В. Запольского*

Формат 70×100<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.

Гарнитура «Petersburg». Печать цифровая.  
Усл. печ. л. 39,89. Тираж 1000 экз. Заказ № 1352, 60 экз.

**ООО «Издательство Юрайт»**  
111123, г. Москва, ул. Плеханова, д. 4а.  
Тел.: (495) 744-00-12. E-mail: izdat@urait.ru, www.urait.ru