



Финансовое право

Ответственный редактор —
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы Российской Федерации
Н. И. Х и м и ч е в а
доктор юридических наук, профессор,
почетный работник высшего профессионального образования
Е. В. П о к а ч а л о в а

6-е издание, переработанное и дополненное

НОРМА
ИНФРА-М
Москва, 2017

УДК 347.73(075.8)
ББК 67.402я73
Ф59



Рецензенты:

Е. Ю. Грачева — доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой финансового права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА);

кафедра финансового и административного права Ростовского государственного экономического университета (заведующая кафедрой — доктор юридических наук, профессор **И. В. Рукавишников**).

Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Ф59 Е. В. Покачалова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2017. — 800 с.

ISBN 978-5-91768- (Норма)

ISBN 978-5-16- (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16- (ИНФРА-М, online)

В учебнике рассматриваются важнейшие подотрасли и институты российского финансового права, порядок формирования государственных и муниципальных доходов, их распределения и использования для реализации социально-экономических и других задач государства и муниципальных образований; вопросы публичного (государственного и муниципального) кредита и долга, правовых основ организации страхового дела, государственного регулирования рынка ценных бумаг, банковского кредитования, денежного обращения, валютного регулирования и валютного контроля; правового режима финансов государственных муниципальных предприятий, коммерческих и некоммерческих организаций разных видов и форм; финансово-правовой ответственности за нарушения норм финансового права.

Для студентов и преподавателей юридических вузов и факультетов, работников финансовых, налоговых, других органов государственной власти и местного самоуправления, предпринимателей, лиц, желающих приобрести знания правовых основ в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

УДК 347.73(075.8)
ББК 67.402я73

ISBN 978-5-91768- (Норма)

ISBN 978-5-16- (ИНФРА-М, print) © Коллектив авторов, 2012

ISBN 978-5-16- (ИНФРА-М, online) © Коллектив авторов, 2017, с изменениями

Коллектив авторов:

Алимбекова А. С., кандидат юридических наук, доцент — § 1—3 гл. 19 (совместно с **Н. И. Химичевой**); § 6 гл. 19.

Бакаева О. Ю., доктор юридических наук, профессор, Почетный работник высшего профессионального образования — § 1, 9 гл. 16 (совместно с **Н. И. Химичевой**).

Беликов Е. Г., кандидат юридических наук, доцент — гл. 5 (совместно с **А. С. Покачаловой**); гл. 9 (совместно с **Е. В. Покачаловой**);

Бит-Шабо И. В., доктор юридических наук, профессор — § 1—5 гл. 6 (совместно с **Н. И. Химичевой**),

Землянская Н. И., кандидат юридических наук, доцент — гл. 8 (совместно с **Н. И. Химичевой**); гл. 23 (совместно с **Н. И. Химичевой**);

Пастушенко Е. Н., доктор юридических наук, профессор — гл. 26—27 (совместно с **Е. В. Покачаловой**);

Писарева Е. Г., доктор юридических наук, профессор — гл. 11 (совместно с **Н. И. Химичевой**); гл. 24;

Покачалова А. С., кандидат юридических наук, доцент — гл. 5 (совместно с **Е. Г. Беликовым**); гл. 20 (совместно с **Е. В. Покачаловой**); гл. 22 (совместно с **Е. В. Покачаловой**); гл. 25 (совместно с **Э. Д. Соколовой**);

Покачалова Е. В., доктор юридических наук, профессор, Почетный работник высшего профессионального образования — предисловие (совместно с **Н. И. Химичевой**); гл. 1—4 (совместно с **Н. И. Химичевой**); гл. 7 (совместно с **Н. И. Химичевой**); гл. 9 (совместно с **Е. Г. Беликовым**); гл. 14 (совместно с **Н. И. Химичевой**); 20 (совместно с **А. С. Покачаловой**); гл. 21, 22 (совместно с **А. С. Покачаловой**); гл. 26—27 (совместно с **Е. Н. Пастушенко**); гл. 28 (совместно с **М. Б. Разгильдиевой**);

Попов В. В., доктор юридических наук, профессор, Почетный работник высшего профессионального образования — § 2, 3 гл. 10; § 2—4 гл. 15; § 4, 5 гл. 16, § 2—3 гл. 17 (совместно с **Н. И. Химичевой**); § 1, 2 гл. 18 (совместно с **Н. И. Химичевой**);

Разгильдиева М. Б., доктор юридических наук, профессор — § 6 гл. 6; гл. 12, 13; § 1, 5 гл. 15 (совместно с **Н. И. Химичевой**); § 6 гл. 15; § 3 гл. 16, § 1 гл. 17; § 3, 4 гл. 18; § 5 гл. 19; гл. 28 (совместно с **Е. В. По-**

качаловой); алфавитно-предметный указатель (совместно с **Н. И. Химичевой**);

Смирнов Д. А., доктор юридических наук, профессор — § 1, 4, 5 гл. 10, § 2, 6—8 гл. 16; § 4, 7 гл. 19;

Соколова Э. Д., доктор юридических наук, профессор — гл. 25 (совместно с **А. С. Покачаловой**);

Химичева Н. И., доктор юридических наук, профессор, академик Международной академии наук высшей школы, заслуженный работник высшей школы РФ — предисловие (совместно с **Е. В. Покачаловой**); гл. 1—4 (совместно с **Е. В. Покачаловой**); § 1—5 гл. 6 (совместно с **И. В. Бит-Шабо**); гл. 7 (совместно с **Е. В. Покачаловой**); гл. 8 (совместно с **Н. И. Землянской**); гл. 11 (совместно с **Е. Г. Писаревой**); гл. 14 (совместно с **Е. В. Покачаловой**); § 1, 5 гл. 15 (совместно с **М. Б. Разгильдиевой**); § 2—4 гл. 15 (совместно с **В. В. Поповым**); § 1, 9 гл. 16 (совместно с **О. Ю. Бакаевой**); § 2, 3 гл. 17 (совместно с **В. В. Поповым**); § 1, 2 гл. 18 (совместно с **В. В. Поповым**); § 1—3 гл. 19 (совместно с **А. С. Алимбековой**); гл. 23 (совместно с **Н. И. Землянской**); алфавитно-предметный указатель (совместно с **М. Б. Разгильдиевой**).

Ответственные редакторы — **Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова**

Список сокращений

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс РФ

БК РФ — Бюджетный кодекс РФ

БНА — «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти»

Ведомости РФ (СССР, РСФСР) — «Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации (СССР, РСФСР)»

ГК РФ — Гражданский кодекс РФ

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс РФ

ЗК РФ — Земельный кодекс РФ

КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства РФ

КоАП РФ — Кодекс РФ об административных правонарушениях

НК РФ — Налоговый кодекс РФ

САПП — «Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации»

СП СССР — «Собрание постановлений Правительства СССР»

Оглавление

Коллектив авторов	5
Список сокращений	7
Предисловие	16

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Раздел I

Общие положения

Глава 1. Финансы и финансовая система Российской Федерации	23
§ 1. Понятие и роль финансов	23
§ 2. Финансовая система (структура финансов) Российской Федерации	28
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	36
Глава 2. Финансовое право как отрасль российского права	37
§ 1. Понятие, предмет и метод финансового права	37
§ 2. Принципы российского финансового права	45
§ 3. Особенности и место финансового права в системе российского права	52
§ 4. Система и источники финансового права	57
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	63
Глава 3. Финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения	64
§ 1. Понятие и виды финансово-правовых норм	64
§ 2. Финансовые правоотношения: их понятие, особенности и виды	71
§ 3. Субъекты финансового права	76
§ 4. Защита прав субъектов финансовых правоотношений	84
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	87
Глава 4. Финансовая деятельность государства и муниципальных образований, ее понятие и правовые формы	88
§ 1. Понятие и роль финансовой деятельности государства и муниципальных образований	88

§ 2. Организационно-правовые особенности и методы финансовой деятельности государства и муниципальных образований	92
§ 3. Правовые формы финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления	96
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	99

Глава 5. Разграничение компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в области финансовой деятельности	100
§ 1. Компетенция представительных и исполнительных органов, главы государства в области финансовой деятельности	100
§ 2. Компетенция финансово-кредитных органов	104
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	125
Глава 6. Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля	126
§ 1. Понятие и значение финансового контроля	126
§ 2. Виды финансового контроля	134
§ 3. Методы финансового контроля	137
§ 4. Компетенция государственных и муниципальных органов в области финансового контроля	140
§ 5. Аудиторский финансовый контроль	163
§ 6. Финансово-правовое принуждение и финансово-правовая ответственность	168
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	184

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Раздел II

Правовой режим государственных и местных (муниципальных) бюджетов и внебюджетных денежных фондов

Глава 7. Бюджетное право и бюджетное устройство Российской Федерации	189
§ 1. Понятие, правовая форма и роль государственного и местного (муниципального) бюджета	189
§ 2. Общая характеристика бюджетного права и бюджетных правоотношений	195
§ 3. Источники бюджетного права	201
§ 4. Бюджетная система и бюджетное устройство Российской Федерации	204

§ 5. Доходы и расходы бюджетной системы, правовые основы их формирования и разграничения между бюджетами	209
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	221
Глава 8. Бюджетные полномочия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований	223
§ 1. Понятие и общая характеристика бюджетных полномочий (прав) Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований	223
§ 2. Бюджетные полномочия (права) Российской Федерации	227
§ 3. Бюджетные полномочия (права) субъектов Российской Федерации	231
§ 4. Бюджетные полномочия (права) муниципальных образований	236
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	243
Глава 9. Бюджетный процесс	244
§ 1. Понятие бюджетного процесса и его принципы	244
§ 2. Порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджета	251
§ 3. Общий порядок исполнения бюджета. Отчет об исполнении бюджета	259
§ 4. Порядок составления, рассмотрения, утверждения федерального бюджета и отчетности о его исполнении	265
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	275
Глава 10. Правовой режим целевых государственных и муниципальных денежных фондов	276
§ 1. Понятие, значение, классификация и основы правового регулирования целевых государственных и муниципальных денежных фондов	276
§ 2. Правовой режим целевых бюджетных фондов	281
§ 3. Правовой режим государственных и муниципальных внебюджетных фондов	288
§ 4. Правовой режим целевых фондов Правительства Российской Федерации и правительств (администратий) субъектов Российской Федерации	298
§ 5. Правовой режим государственных отраслевых (ведомственных) денежных фондов	303
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	307

Раздел III

Правовой режим финансов государственных и муниципальных коммерческих и некоммерческих организаций

Глава 11. Общие положения правового режима финансов и финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий	309
§ 1. Финансы государственных и муниципальных предприятий как объект финансово правового регулирования	309
§ 2. Понятие, принципы и правовые основы финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий	324
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	332
Глава 12. Правовые основы формирования и использования финансовых ресурсов государственных и муниципальных предприятий	333
§ 1. Правовые основы планирования и контроля использования финансовых ресурсов государственных и муниципальных унитарных предприятий	333
§ 2. Правовое регулирование формирования и использования финансовых ресурсов государственных и муниципальных унитарных предприятий	338
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	347
Глава 13. Правовые основы формирования и использования финансовых ресурсов государственных корпораций и государственных компаний	348
§ 1. Правовые основы функционирования государственных корпораций и компаний	348
§ 2. Правовые режимы формирования и использования финансовых ресурсов государственных корпораций и компаний	353
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	366

Раздел IV

Правовое регулирование государственных и муниципальных доходов

Глава 14. Общая характеристика правового регулирования государственных и муниципальных доходов	367
§ 1. Понятие и основы правового регулирования источников государственных и муниципальных доходов	367
§ 2. Система государственных и муниципальных доходов	369
§ 3. Неналоговые доходы государства и муниципальных образований	374
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	379

Глава 15. Общие положения налогового права	379
§ 1. Налоги, их понятие и роль	379
§ 2. Система налогов и сборов в Российской Федерации. Порядок установления налогов и сборов	385
§ 3. Налоговое право Российской Федерации, его принципы и источники	392
§ 4. Налоговые правоотношения. Субъекты налогового права, их права и обязанности	398
§ 5. Изменение срока уплаты налога и сбора. Инвестиционный налоговый кредит	408
§ 6. Ответственность и защита прав в сфере налогообложения	413
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	419
Глава 16. Федеральные налоги, сборы, государственная пошлина (правовые основы)	421
§ 1. Вводные положения	421
§ 2. Налог на добавленную стоимость	423
§ 3. Акцизы	432
§ 4. Налог на доходы физических лиц	439
§ 5. Налог на прибыль организаций	449
§ 6. Налог на добычу полезных ископаемых	457
§ 7. Водный налог	464
§ 8. Сборы за пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов	466
§ 9. Государственная пошлина	468
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	477
Глава 17. Региональные (субъектов Российской Федерации) налоги и правовые основы	478
§ 1. Налог на имущество организаций	478
§ 2. Налог на игорный бизнес	485
§ 3. Транспортный налог	488
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	492
Глава 18. Местные налоги и сборы (правовые основы)	494
§ 1. Вводные положения	494
§ 2. Налоги на имущество физических лиц	497
§ 3. Земельный налог	501
§ 4. Торговый сбор	507
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	511
Глава 19. Специальные налоговые режимы и правовой режим налогообложения на территориях со специальным режимом предпринимательской и инвестиционной деятельности	513
§ 1. Вводные положения	513

§ 2. Упрощенная система налогообложения	515
§ 3. Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности	518
§ 4. Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог)	523
§ 5. Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции	528
§ 6. Патентная система налогообложения	532
§ 7. Особенности налогообложения в особых экономических зонах и на территориях со специальным режимом предпринимательской и инвестиционной деятельности	534
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	546
Глава 20. Правовое регулирование обязательных платежей в государственные социальные внебюджетные фонды	548
§ 1. Страховые взносы в государственные социальные внебюджетные фонды: история правового регулирования и принципы взимания	548
§ 2. Особенности взимания и ответственность за неуплату страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды	560
§ 3. Страховые взносы на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний	568
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	577
Раздел V	
Правовые основы публичного кредита (долга) и организации страхового дела	
Глава 21. Правовые основы публичного (государственного и муниципального) кредита и долга	579
§ 1. Понятие и значение государственного и муниципального кредита в Российской Федерации. Государственный и муниципальный долг	579
§ 2. Формы (виды) государственного и муниципального долга	587
§ 3. Финансовые правоотношения в области государственного (муниципального) кредита	610
§ 4. Правовое регулирование внутренних государственных и муниципальных займов. Управление государственным и муниципальным долгом	616
§ 5. Правовое регулирование сберегательного дела	628
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	636

Глава 22. Правовое регулирование организации страхового дела	637
§ 1. Общая характеристика страхования и основ организации страхового дела	637
§ 2. Виды страхования. Обязательное страхование	651
§ 3. Обязательное медицинское страхование	662
§ 4. Обязательное пенсионное страхование	667
§ 5. Обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний	670
§ 6. Обязательное страхование банковских вкладов	672
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	676

Раздел VI

Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов

Глава 23. Финансово-правовые основы государственных и муниципальных расходов	678
§ 1. Понятие и система государственных и муниципальных расходов	678
§ 2. Понятие и правовые принципы финансирования расходов	682
§ 3. Правовые основы финансирования капитальных вложений	687
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	692
Глава 24. Правовые основы финансирования расходов государственных и муниципальных учреждений	692
§ 1. Понятие и виды финансирования расходов государственных и муниципальных учреждений	692
§ 2. Порядок планирования финансовых средств государственных и муниципальных учреждений	711
§ 3. Правовое регулирование дополнительных (внебюджетных) источников финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений	717
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	721

Раздел VII

Правовые основы банковского кредита, денежного обращения и расчетов, регулирования валютных отношений и рынка ценных бумаг

Глава 25. Правовые основы государственного регулирования банковского кредита	722
§ 1. Понятие банковского кредита и его значение для финансовой деятельности государства и муниципальных образований	722

§ 2. Финансово-правовые основы взаимоотношений Банка России с кредитными организациями	728
§ 3. Центральный Банк Российской Федерации (Банк России) как орган банковского регулирования и банковского надзора за деятельностью кредитных организаций (банковских групп)	731
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	743
Глава 26. Правовые основы денежного обращения и расчетов	744
§ 1. Понятие денежной системы	744
§ 2. Правовые основы денежной системы Российской Федерации	748
§ 3. Правовые основы обращения наличных денег	749
§ 4. Правовые основы безналичного денежного обращения и расчетов	751
§ 5. Правила ведения кассовых операций	756
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	761
Глава 27. Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля	762
§ 1. Понятие валюты, валютных ценностей и валютных операций	762
§ 2. Понятие и содержание валютного регулирования	768
§ 3. Понятие валютного контроля	777
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	783
Глава 28. Государственно-правовое регулирование организации рынка ценных бумаг	784
§ 1. Понятие рынка ценных бумаг и его организации	784
§ 2. Содержание и принципы государственно правового регулирования организации рынка ценных бумаг	788
§ 3. Правовые акты, регулирующие организацию рынка ценных бумаг	793
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	798

Предисловие

Уважаемый читатель! Перед Вами шестое издание учебника по российскому финансовому праву, вышедшего в первом своем варианте в начальный период существенных политических изменений и становления рыночной экономики в России конца XX в. Становление новой экономики того периода резко усилило роль финансового права как регулятора социально-экономических отношений, что обусловило необходимость активного становления, в сущности, новой по своему содержанию данной отрасли права, вставшей вскоре в систему российского права в ряд ее основных отраслей. Впоследствии, пережив в основном трудности других кризисных явлений, Россия вступила в новый этап своего развития, что потребовало определения иных целей и решения соответствующих им задач. В связи с этим, хотя ранее обновленное в основном финансовое законодательство сформировано, процесс его развития продолжается и сейчас, что проявляется в предпринимаемых изменениях, уточнениях, дополнениях, принятии новых финансово-правовых актов. Каждое из изданий данного учебника, вышедших в разные периоды, наглядно отражает этот процесс.

В ныне сложном периоде времени для России и стран всего мира, отягощенного глобальным кризисом, потребовались изменения правового регулирования в разных сферах деятельности государства, исходя из вставших новых социально-экономических и других задач. После значительного спада российской экономики ее удалось стабилизировать. Однако полностью последствия кризиса на данном этапе еще не преодолены. Пути дальнейшего укрепления и развития экономики, ее модернизации в условиях экономических санкций и сложной внешнеэкономической ситуации намечены в Послании Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ на 2017 г. Особая роль в этих процессах по-прежнему принадлежит публичному финансовому праву как наиболее тесно связанному с социально-экономическими и другими общественными отношениями, отражающими уровень жизнедеятельности общества и государства, а также материальной обеспеченности жизни населения. В связи с чем особую значимость приобретают правовые акты, разрабатываемые и принимаемые в финансовой сфере, особенно это касается нормативных правовых актов, а среди последних — именно законодательных актов.

Характерно, что до перехода к рыночной экономике законы как источник финансового права были немногочисленны, вместо них действовали в основном правительственные постановления и инструкции финансово-кредитных органов. Финансовое право среди других отраслей права и отраслевых юридических наук долгие годы занимало весьма скромное место, не вызывая большого интереса как предмет изучения и научных исследований.

В последние годы здесь произошли существенные изменения. Помимо упомянутого активного формирования правовой основы регулирования финансовых отношений, резко возрос интерес к финансовому праву со стороны управленческих структур во всех областях хозяйственной деятельности, органов государственной власти и местного самоуправления и граждан, особенно предпринимателей. Широко проводятся научные исследования разнообразных финансово-правовых проблем. Эти внешние приметы отразили глубинные, продолжающиеся развиваться процессы экономических и политических преобразований в стране, а именно: расширение рыночных отношений в экономике, основанной на равном признании всех форм собственности; обновление в условиях распавшегося Союза ССР федеративных отношений, в том числе в области финансов; конституционное закрепление основ местного самоуправления; действие принципа разделения законодательной и исполнительной властей; признание и гарантированность Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Особого внимания в настоящее время требуют мировые процессы глобализации в сфере экономики, которые также не могут не отражаться на финансовом праве.

Все это проявилось в изменении содержания, структуры и роли финансового права. Соответственно, сложились новые финансово-правовые институты, расширился и стал более разнообразным круг субъектов финансового права, изменились их права, обязанности и ответственность.

В условиях рыночных отношений важным фактором развития экономики является эффективное использование механизма финансов. Финансовое право как отрасль публичного права призвано обеспечить приведение в действие этого целостного механизма и его целенаправленное функционирование в соответствии с задачами общества и государства. Однако, будучи нацеленным на эти общезначимые задачи, финансовое право, исходя из конституционных норм (ст. 7 Конституции РФ), в конечном счете должно способствовать реализации частных интересов граждан, активно влияя на создание государством

условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Под воздействием норм финансового права находится бюджетная система с входящими в нее федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований, обеспечивающих финансирование потребностей страны в целом и ее территориальных подразделений — развитие экономики, социальной сферы, обороноспособности и т. д. С помощью норм финансового права образуются и используются государственные внебюджетные социальные фонды — пенсионный, социального страхования и обязательного медицинского страхования; осуществляется кредитно-денежная и валютная политика; регулируется деятельность банков, функции и система которых отражают происшедшие в стране преобразования. Значительное место в финансовом праве занимают нормы, регламентирующие налогообложение организаций и граждан. Налоги являются теперь не только главным источником бюджетных доходов, они призваны стать важным инструментом государственного регулирования экономики и жизнеобеспеченности граждан страны.

Новые особенности в государственном устройстве и развитии местного самоуправления отразились на структуре источников российского финансового права — в их состав, помимо нормативных актов федерального уровня, входит широкий круг актов субъектов РФ и органов местного самоуправления соответственно их компетенции. Усиление роли законодательных актов в регулировании финансовых отношений повлекло за собой кодификацию финансово-правовых норм, о чем свидетельствует принятие Бюджетного, Налогового и Таможенного кодексов РФ, впоследствии Таможенного кодекса Таможенного союза и возможное принятие в будущем Таможенного кодекса ЕАЭС.

Однако следует иметь в виду, что социально-экономические и политические процессы, происходящие в современной России, имеют и негативное влияние на формирование современного финансового права и эффективность его действия: ему свойственны нестабильность, нередко — несогласованность с нормами других отраслей права, недостаточная четкость некоторых положений, наличие пробелов и коллизий. И тем не менее российское финансовое право, воспринявшее опыт правового регулирования финансовых отношений в государствах с развитой рыночной экономикой, в целом отражает новые условия жизни общества, что предопределяет его важную роль в экономических и социальных преобразованиях, в развитии производственного потенциала страны и укреплении ее финансовой системы и финансовой безопасности в целом.

Изучение норм финансового права, понимание механизма их действия стало острой необходимостью прежде всего для юристов независимо от сфер их деятельности, для сотрудников представительных и исполнительных органов государственной власти федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления, а также для предпринимателей и граждан. Не случайно важной задачей в настоящее время стало повышение уровня финансово-правовой грамотности в стране.

Не ставя перед собой цели критического анализа действующих финансово-правовых норм, авторы учебника стремились показать содержание финансового права, его особенности, раскрыть закрепленные им правила деятельности государства и муниципальных образований по аккумуляции, распределению и использованию финансовых фондов и финансовых ресурсов в целях реализации государственных задач и функций, выявить специфику правового регулирования различных сфер этой деятельности, рассмотреть правовое положение участников соответствующих отношений. Учебник направлен на оказание содействия в освоении обширного и сложного правового материала всем изучающим финансовое право, а также в практическом применении финансово-правовых норм, в том числе и в целях защиты своих прав и законных интересов.

Данное, шестое издание учебника существенно переработано ввиду значительных изменений в финансово-правовом законодательстве и иных правовых актах, регулирующих рассматриваемую сферу отношений. Так, учтены внесенные в 2012—2017 гг. изменения в бюджетное, налоговое, таможенное законодательство, в законодательство о банках и банковской деятельности, об организации страхования, организации валютного регулирования и валютного контроля и др. В учебнике использованы новые документы и материалы (послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, концепции и национальные проекты и программы социально-экономического развития РФ, развития банковской системы и др.).

Соответственно обновлена Общая часть учебника, в частности, это коснулось правовых основ финансовой деятельности государства и муниципальных образований, государственного и муниципального финансового контроля, понятийного аппарата, общей характеристики субъектов финансового права с выделением их новых видов (например, государственные корпорации как субъекты финансового права).

Переработка затронула и все главы Особой части. В значительной мере это проявилось в вопросах бюджетного и налогового права, в необходимости уточнения содержания правосубъектности в разных

сферах финансовых правоотношений, в изменениях состава системы налогов, их юридической характеристике и др.

Учебник предназначен для изучения финансового права по программам образовательных организаций высшего и среднего образования, а также для самообразования. Он может быть полезен бакалаврам, магистрантам, аспирантам, докторантам и всем занимающимся научными исследованиями в сфере юриспруденции, а также практическим работникам государственных и муниципальных органов, судебной и правоохранительной системы; лицам, занимающимся предпринимательской деятельностью.

Нина Ивановна Химичева,

доктор юридических наук, профессор,

академик Международной академии наук высшей школы,

заслуженный работник высшей школы Российской Федерации

Елена Вячеславовна Покачалова,

доктор юридических наук, профессор,

почетный работник высшего профессионального образования

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Раздел I ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Глава 1. Финансы и финансовая система Российской Федерации

§ 1. Понятие и роль финансов

Финансовое право, входящее в современную систему российского права, выделяется среди других ее отраслей активным развитием и возросшей ролью в новых экономических и политических условиях страны, возникших в конце XX в. Такое наименование этой отрасли права в России было впервые упомянуто в 1868 г. профессором Московского университета Ф. Б. Мильгаузенем в названии изданного им литографированного курса лекций¹. Оно применялось и в предшествующий, советский период истории российского государства как производное от термина «финансы», не изменившись впоследствии, хотя содержание современного российского финансового права на разных этапах существенно менялось.

Термин «финансы» широко используется и в научной сфере, и в повседневной жизни. Но всегда ли он употребляется корректно? И может ли назвать финансами содержимое нашего кошелька, на которое мы приобретаем продукты, одежду, жилье, транспортные средства и т. п.?

Очевидно, что название отрасли «финансовое право», обусловленное термином «финансы», связано с денежными отношениями. Однако в данном случае имеются в виду не любые, а особые денежные отношения. Не случайно эта отрасль права называется именно финансовым, а не, к примеру, денежным правом. И на других языках мира (английском, немецком и т. д.) этот термин выделяется особо².

Лишь разобравшись в данном вопросе, можно получить представление о таком предмете, как финансовое право, о методах правового регулирования, его особенностях и отличиях от других отраслей права. Это имеет важное значение для процесса формирования четкого,

¹ См.: Золотые страницы финансового права России / под ред. А. Н. Козырина. Т. 2. М., 2000. С. 7.

² Термин «финансы» произошел от лат. *financia* — денежный платеж (см.: Финансово-кредитный словарь: в 2 т. М., 1964. Т. 2. С. 511).

эффективного финансового законодательства и правильного его применения, что в конечном счете находит проявление в развитии и функционировании системы права в целом.

Итак, что же такое финансы?

В финансах проявляется одна из сторон экономических отношений общества, развитие которой обусловлено существованием товарно-денежных отношений, и государства, использующего механизм финансов для выполнения своих задач, имеющих публичный характер.

Государство не может реализовать свою внутреннюю и внешнюю политику, обеспечить выполнение своих социально-экономических программ, функций обороны и безопасности страны, не располагая финансовыми ресурсами и не используя широкие возможности воздействия на все эти явления посредством финансового механизма. Развитие в стране местного самоуправления, призванного решать публичные задачи местного значения, также требует соответствующего финансового обеспечения, функционирования финансов муниципальных образований.

В современных государствах с различным общественно-политическим строем используются и другие экономические инструменты — деньги, прибыль, себестоимость др. Каждый из них выполняет свои функции (выражение стоимости или цены товаров, средство обращения, определение меры труда и меры потребления, стимулирование производства, оценка результатов деятельности предприятий и т. д.) соответственно сущности и значению этих инструментов в жизни общества и государства. Финансы отличаются от всех них своими специфическими функциями. Таким образом, деньги и финансы — разные экономические категории.

Переход России к организации рыночного хозяйства потребовал усиления роли экономических, в том числе и финансовых, рычагов в регулировании общественного производства взамен административно-командных методов управления. Развитие рыночной экономики основано на общественном разделении труда, наличии разных форм собственности и обусловленных ими организационно-правовых формах хозяйственной деятельности, экономической обособленности и равноправии их субъектов, внешнеэкономических связей. В результате распределение общественного продукта и национального дохода происходит в денежной форме. Конституция РФ и основанное на ней законодательство, закрепив разнообразие форм собственности и другие устои рыночной экономики¹, определили перспективы ее развития в стране.

¹ См. ст. 8 Конституции РФ, ст. 1 и гл. 13 ГК РФ.

Однако финансы не охватывают всей сферы денежных отношений¹. Их содержанием являются только те из них, посредством которых образуются денежные фонды государства, его территориальных подразделений, а также предприятий, организаций, учреждений. Необходимость функционирования финансов связана с существованием государства и его потребностями в финансовых ресурсах.

По своему материальному выражению финансы представляют собой денежные фонды государства, его территориальных подразделений (субъектов РФ, муниципальных образований), предприятий, организаций, учреждений, используемые для потребностей общества и развития производства. Точнее, это финансовые ресурсы страны.

Но такой характеристики недостаточно, так как сущность финансов в качестве *экономического механизма* раскрывается не в их количественной стороне, хотя она и является важной, а в содержании, особенностях тех общественных отношений, которые возникают при функционировании этого механизма, выполнении свойственных именно ему функций. В таком аспекте **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, безопасности страны и социальных нужд, в процессе осуществления которых происходит распределение и перераспределение общественного продукта, а также контроль за удовлетворением потребностей общества**².

Финансам свойственны как основные и определяющие *распределительная и контрольная функции*, в которых выражается социально-экономическая роль финансов, т. е. их предназначение в жизни общества и государства. При посредстве финансов происходит распределение валового внутреннего продукта (ВВП) и национального дохода, а также контроль за производством и распределением материальных и социальных благ в стране³.

В результате функционирования финансов формируются, распределяются и используются денежные фонды, обеспечивающие различные потребности общества и государства: расширенное воспроизвод-

¹ См.: Финансы / под ред. Л. А. Дробозиной. М., 1999. С. 14; Финансы, денежное обращение и кредит / под ред. М. В. Романовского и О. В. Врублевской. М., 2006. С. 56.

² О понятии финансов см., например: Финансово-кредитный словарь. М., 1988. Т. 3. С. 338; Финансы / под ред. В. М. Родионовой. М., 1993. С. 11; Финансы / под ред. Л. А. Дробозиной. С. 13.

³ Отметим, что среди теоретиков финансовой (экономической) науки нет единства взглядов о функциях финансов, однако, выделяя большей частью названные функции, ученые упоминают и другие.

ство, экологическую безопасность, удовлетворение социально-культурных и бытовых нужд (образование, здравоохранение, культура, содержание нетрудоспособных и т. п.), оборону и безопасность в стране и др.

Распределительная функция финансов призвана способствовать организации сбалансированного и эффективного производства, развитию всех отраслей экономики соответственно потребностям общества в целях наиболее полного удовлетворения нужд людей. Следовательно, финансы — важный рычаг регулирования экономики страны в целом с широкими возможностями воздействия на нее. В современных условиях мировых процессов *глобализации*, особенно в экономической сфере, и расширения международных экономических связей России роль ее финансов не только усиливается, но и усложняется, требует освоения сложившихся в мире финансовых инструментов, использования их в целях реализации внутренней и внешней политики страны.

Активное использование регулирующей роли финансов, осуществляемой посредством экономических методов воздействия, а также их контрольной функции — необходимое условие успешного функционирования рыночной экономики. Эффективной реализации этой роли препятствуют кризисные и иные негативные явления в экономике страны, о чем свидетельствуют факты ее состояния в конце XX и начале XXI в. В сфере финансов и денежного обращения они проявились как бюджетный дефицит (превышение расходов бюджета над его доходами), не поступление налогов в запланированных суммах, рост задолженности по внешнему и внутреннему государственному долгу, падение покупательной способности рубля, низкий уровень финансовых вложений в развитие производства, социальной сферы, неплатежи при взаиморасчетах в хозяйственном обороте, задержки выплат заработной платы и социальных пособий, неэффективность налогового и кредитного механизма как стимуляторов производственной деятельности и др.¹

В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002—2004 годы), утвержденной Правительством РФ 10 июля 2001 г. № 910-р, было отмечено начало формирования позитивных тенденций в российской экономике и финансах: сведение бюджета с профицитом (превышением доходов над расходами), снижение налоговой нагрузки, рост инвестиций и др. Вместе с тем обращено внимание на недостаточную устойчи-

¹ См. постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 2 сентября 1998 г. № 2906-П ГД «О социально-экономической и финансовой ситуации в стране».

вость таких тенденций, в связи с чем остаются значительными масштабы бедности и недопустимо низкими средние стандарты жизни. На развитие этих положительных тенденций направлены последующие государственные долгосрочные и среднесрочные программы¹, В Послании Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. было особо обращено внимание на взаимосвязь финансовой устойчивости и независимости страны, в связи с чем поставлена цель достижения сбалансированности бюджета. При этом отмечено, что сбалансированность — это, конечно, не самоцель, а важнейшее условие макроэкономической устойчивости и финансовой независимости страны².

Итак, финансы и деньги — различные стороны (элементы) экономики. Несмотря на их близость и определенное сходство внешнего выражения, они имеют различия в функциях и выполняемой роли в жизни общества. Если деньги выступают как средство платежа и обращения, мера стоимости и т. д., то финансы выполняют распределительную и контрольную функции. Финансы не охватывают все денежные отношения (например, денежные отношения, возникающие в связи с куплей-продажей, оплатой труда и др., носящие главным образом эквивалентный характер). Содержанием финансовых отношений являются только те из них, посредством которых образуются денежные фонды (финансовые ресурсы) государства, его территориальных подразделений, предприятий, организаций, учреждений. В то же время финансы и деньги взаимодействуют между собой, переходят из одного качества в другое.

С развитием рыночных отношений в процессе функционирования финансов сложился и расширяется сопутствующий им механизм финансового рынка и финансовых услуг, который содержит инструменты, способствующие эффективности действия финансов и развитию экономики в целом. Под *финансовым рынком* понимают совокупность форм торговли финансовыми активами: ценными бумагами, кредитами, депозитами, иностранной валютой. В него входят: фондовый рынок (фондовые биржи), кредитный рынок (банки, инвестиционные и дилерские компании, пенсионные и другие фонды), рынки капитала — страхового, ипотечного, межбанковского, где действуют соответствующие организации. Кроме того, существует мировой финансовый рынок с участием государств мировой системы и других ее инсти-

¹ Например, Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002—2010 годы и до 2015 года)» (утв. постановлениями Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717 и от 3 декабря 2004 г. № 737 (с изм. и доп. на 20 октября 2006 г., № 1454-р)).

² См.: Российская газета. 2015.4 дек.

тутов. В России, а также в странах, входивших в состав СССР, других странах с бывшей социалистической системой экономики финансовый рынок — сравнительно новое явление. Если мировой экономике оно известно примерно более 400 лет, то в современной России финансовый рынок вместе с представляемыми на нем соответствующими финансовыми услугами находится в состоянии активного развития.

Финансовый рынок находится под регулирующим воздействием государства. Это воздействие включает правовое регулирование, в чем важная роль принадлежит финансовому праву, обеспечивающему публичные интересы. Вместе с тем в данной сфере действуют нормы и других отраслей права — соответственно своему предмету правового регулирования, в значительной мере это относится к гражданскому праву. Таким образом, формируется законодательство, регулирующее данные отношения по разным направлениям сферы финансового рынка. Интересно отметить, что в Украине, например, действует Закон от 12 июля 2001 г. № 2664-III обобщающего содержания — «О финансовых услугах и государственном регулировании рынков финансовых услуг» (с изм. и доп. от 2 октября 2012 г. № 5410-VI). Рынки финансовых услуг определены в нем как сфера деятельности участников рынков финансовых услуг с целью предоставления и потребления определенных финансовых услуг, к которым отнесены профессиональные услуги на рынках банковских, страховых, инвестиционных услуг, операций с ценными бумагами и других видов рынков, которые обеспечивают оборот финансовых активов¹. В России подобный законодательный акт, распространяющийся на сферу финансовых рынков в целом, в настоящее время отсутствует, что можно расценить как пробел в российском законодательстве, хотя по разным направлениям данной сферы действует ряд законодательных и иных правовых актов.

§ 2. Финансовая система (структура финансов) Российской Федерации

Финансы, будучи целостной экономической категорией, обладая специфическими свойствами, присущими им в целом, вместе с тем имеют и свою внутреннюю структуру. В нее входят несколько взаимосвязанных звеньев (институтов), для каждого из которых характерны свои особенности при сохранении общих качеств, свойственных финансам. Необходимость выделения таких звеньев обусловлена много-

¹ Финансовые активы — часть имущественных ценностей, находящихся в денежной форме и в форме различных финансовых инструментов. См.: Финансы, денежное обращение и кредит / под ред. М. Ф. Романовского и О. В. Врублевской. С. 323.

образием потребностей общества, которые призваны обслуживать финансы, охватывая своим взаимодействием всю экономику страны и социальную сферу.

Следовательно, финансовая система в экономическом аспекте — это внутреннее строение финансов, совокупность входящих в них взаимосвязанных звеньев (институтов), каждое из которых представляет специфическую группу финансовых отношений¹. Материальное выражение звеньев (институтов) финансовой системы составляют соответствующие их специфике денежные фонды — бюджетные, внебюджетные и т. д.

В финансовой системе РФ за последнее пятнадцатилетие произошли существенные изменения в связи с новыми экономическими и политическими условиями (переход к рыночным отношениям, распад СССР, изменение федеративных отношений в Российской Федерации, становление местного самоуправления и др.). Они коснулись как состава финансовой системы (появились новые институты), так и содержания вошедших в нее звеньев, их внутреннего строения, взаимодействия между собой.

На современном этапе в состав финансовой системы РФ входят:

- 1) бюджетная система, состоящая из государственных бюджетов (федерального и бюджетов субъектов РФ) и местных бюджетов муниципальных образований;
- 2) внебюджетные целевые государственные и муниципальные (местные) фонды;
- 3) финансы предприятий, организаций, учреждений;
- 4) финансы страхования;
- 5) кредит (государственный, муниципальный и банковский).

Подобное мнение о содержании финансовой системы широко распространено среди представителей финансово-правовой науки².

Вместе с тем в экономической финансовой литературе высказано суждение о более узком составе финансовой системы, исключающее из нее кредит в связи с присущими ему особенностями³. Однако ссыл-

¹ В литературе помимо рассмотренного встречается применение термина «финансовая система» и в другом смысле — как системы финансовых органов. Однако такая подмена понятий (финансов органами) ведет к размыванию предмета изучения, его неясности.

² См., например: Финансовое право / под ред. О. Н. Горбуновой. М., 2000. С. 19—20 (автор — О. Н. Горбунова); Грачева Е. Ю., Куфакова Н. А., Пепеляев С. Г. Финансовое право России. М., 1995. С. 6—7 (автор — Е. Ю. Грачева); Худяков А. И. Финансовое право Республики Казахстан. Алматы, 1995. С. 14—18; Соколова Э. Д. Правовые основы финансовой системы России. М., 2006. С. 13 и след.; Финансовое право / отв. ред. О. Н. Горбунова. М., 2005. С. 23.

³ См.: Финансово-кредитный словарь. Т. 3. С. 312—314.

ка на наличие особенностей у кредита при обособлении его от финансов представляется неубедительной, поскольку и каждое другое из названных звеньев финансовой системы обладает своей спецификой, одновременно взаимодействуя между собой как составная часть этой единой системы. Взаимодействует с ними и кредит. Другие представители этой науки, не упоминая среди звеньев финансовой системы банковский кредит, государственный кредит в нее включают¹.

При этом в современной литературе отмечается целесообразность расширительного толкования финансов (которого придерживаются авторы настоящего учебника), включения в них и банковского кредита².

Названные звенья финансовой системы существуют как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ и местного самоуправления. Все они обладают общими свойствами финансов, но в силу своих особенностей по-разному влияют на социально-экономические процессы, вместе с тем взаимодействуя между собой. Многозвенность финансовой системы способствует большей ее гибкости и эффективности действия.

Все звенья (институты) финансовой системы можно сгруппировать в подсистемы. Например, в зависимости от формы собственности можно выделить государственные, муниципальные и частные финансы (иначе — финансы государственные, муниципальные и субъектов хозяйствования)³ или более обобщенно — публичные и частные финансы.

В процессе развития финансовой системы современной России широко использован зарубежный опыт. Так, стали создаваться разнообразные внебюджетные и бюджетные целевые фонды, подобные тем, которые существуют в других странах. Упразднена государственная монополия на имущественное и личное страхование, банковский кредит. Финансовая система приобрела черты, присущие рыночным отношениям в экономике, сформированы финансовые институты на уровне местного самоуправления, органы которого согласно Конституции РФ (ст. 12) не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем для финансовой системы России характерны специфические черты, которые отражают экономические и политические условия, традиции и приоритеты, сложившиеся в стране.

Каждое из звеньев финансовой системы концентрирует специфические финансовые отношения, посредством которых образуются и используются соответствующие виды *денежных фондов (ресурсов)* в це-

¹ См.: Финансы / под ред. Л. А. Дробозиной. С. 60.

² См.: Финансы / под ред. С. И. Лушина и В. А. Слепова. М., 2000. С. 8.

³ См.: Финансы / под ред. А. Г. Грязновой, Е. В. Маркиной. М., 2005. С. 28.

лях удовлетворения различных по своему содержанию и масштабам общественных потребностей. Эти фонды могут быть централизованными и децентрализованными, общего и целевого назначения. *Централизованные* денежные средства в определенных территориальных пределах (например, федеральный, республиканский, областной бюджеты) используются для удовлетворения общих нужд соответствующей территории. К *децентрализованным* относятся денежные фонды предприятий, организаций, учреждений, используемые для производственных и социальных целей соответственно предназначению названных субъектов и в их масштабах. *Целевыми* денежными фондами, в отличие от бюджета, являются внебюджетные государственные фонды (Пенсионный фонд, Фонд обязательного медицинского страхования и др.). В сравнении с ними государственный или местный бюджет — денежный фонд *общего* назначения.

Центральное место в финансовой системе РФ занимает *бюджетная система*. Путем ее использования образуются денежные фонды в форме федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований. Такие денежные фонды необходимы для реализации общегосударственных или территориальных социально-экономических планов и программ, обеспечения обороны и безопасности страны. Одновременно они служат финансовой базой самостоятельности субъектов РФ, развития местного самоуправления. Частью средств федерального бюджета являются формируемые в нем фонды резервного назначения (гл. 13² БК РФ).

Средства бюджетной системы образуются в основном за счет налогов и иных обязательных платежей организаций и физических лиц. Однако для привлечения средств используется также внутригосударственный и внешний кредит на возвратной основе.

Внебюджетные целевые государственные и муниципальные фонды — новое звено финансовой системы РФ, появившееся в начале 90-х гг. Такие фонды создаются соответствующими представительными или исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления. Их средства должны направляться на определенные цели соответственно своему предназначению. К ним относятся, в частности, такие государственные социальные фонды, как Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Правовой статус названных фондов, порядок формирования доходов и использования поступающих средств закреплены в гл. 17 БК РФ и других правовых актах (см., например, Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ

«Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (с изм. от 14 декабря 2015 г. № 373-ФЗ)).

Помимо названных, создаются и другие внебюджетные целевые фонды, в том числе на основании актов Правительства РФ. Они образуются как за счет обязательных платежей организаций и физических лиц, так и за счет поступлений добровольного характера. В установленных законодательством случаях в них могут направляться и бюджетные средства. В целом внебюджетные фонды призваны увеличивать финансовые ресурсы государства и обеспечить их наиболее эффективное и целесообразное использование.

Однако в связи с ограниченностью средств в бюджетной системе, распыленностью государственных финансовых ресурсов по многочисленным фондам, фактами неэффективного использования их в рамках фондов проведено включение (консолидация) в бюджетную систему части этих фондов. Первоначально они были преобразованы в бюджетные целевые фонды и впоследствии упразднены (в связи с чем средства фондов вошли в общие суммы доходов и расходов бюджета). Такой путь прошли, например, экологический фонд, государственный фонд борьбы с преступностью и др.

Финансы предприятий, организаций, учреждений как обособленные денежные фонды, находящиеся в распоряжении названных субъектов, используются ими для выполнения своих функций и задач. Для современных условий характерно многообразие форм собственности, на основе которых функционирует данное звено финансовой системы. В нем выделяются *финансы коммерческих и финансы некоммерческих организаций*¹. Коммерческими организациями являются предприятия, имеющие основной целью своей деятельности извлечение прибыли, в отличие от них некоммерческие организации, в том числе бюджетные учреждения, такой цели не имеют, хотя они вправе заниматься предпринимательской и иной деятельностью для получения дополнительных доходов в целях более полного выполнения ими своих функций².

Финансы предприятий (хозяйствующих субъектов) — исходное звено, основа всей финансовой системы, так как они непосредственно связаны с материальным производством, в процессе которого создается национальный доход, затем распределяемый и перераспределяемый посредством финансовой системы. В своем материальном выражении — это обособленные денежные фонды различного

назначения, создаваемые на каждом конкретном предприятии и используемые для развития производства и социальных нужд его работников. Финансы предприятий органически связаны со всеми стадиями производства и реализации произведенной продукции, что создает возможности их действенного влияния на данные процессы, обеспечивая эффективность производства. Появление кризисных ситуаций в экономике резко ограничивает такие возможности или затрудняет их использование.

Особое место занимают финансы совместных предприятий, создаваемых на основе сотрудничества и объединения средств отечественных и иностранных хозяйственных организаций¹, акционерных обществ. Такие предприятия имеют имущество, находящееся в общем распоряжении партнеров, что распространяется и на денежные фонды. Доля средств, приходящаяся на отечественного партнера, вливается в общий объем финансовых ресурсов страны.

Помимо финансов предприятий, осуществляющих материальное производство, функционируют также финансы других хозяйствующих субъектов, которые занимаются предпринимательской деятельностью в иных сферах. Это банки и небанковские кредитные организации, страховые компании, различные фонды и иные организации, оказывающие услуги и осуществляющие свою деятельность на коммерческой основе.

Страхование обеспечивает формирование страховых денежных фондов, направляемых на возмещение материального ущерба, причиненного физическим и юридическим лицам стихийными бедствиями, несчастными случаями и различного рода другими неблагоприятными событиями. Средства таких фондов образуются в основном за счет взносов юридических и физических лиц, вступивших в отношения по страхованию. Однако законодательство предусматривает случаи страхования и за счет средств государственного бюджета (военнослужащих, государственных служащих, работников государственной налоговой службы и т. д.).

Существуют следующие формы страхования: 1) имущественное и личное; 2) социальное; 3) медицинское. По методам проведения они могут быть обязательными и добровольными.

В связи с переходом к рыночной экономике страхование перестало быть государственной монополией. Наряду с государственными в этой сфере действуют в качестве предпринимательских негосударственные страховые организации, находясь под надзором государства.

¹ Такие предприятия создавались на основании нормативных актов Союза ССР (СП СССР. 1987. № 8. Ст. 38; № 9. Ст. 40).

¹ О коммерческих и некоммерческих организациях см. ст. 50 ГК РФ; Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (с изм. и доп. от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ).

² См. ст. 161 БК РФ.

Кредит выражается в привлечении свободных денежных средств различных субъектов, аккумуляции их в денежные фонды и предоставление другим субъектам во временное использование на началах возмездности и срочности. Кредит предоставляется заемщику не только из привлеченных, но и собственных средств кредитора. В условиях перехода к рыночной экономике кредитные отношения стали более разнообразными по своему содержанию и кругу участников, продолжая развиваться в этом направлении.

Различают следующие формы кредита: а) государственный и муниципальный; б) банковский.

Под *государственным кредитом* принято понимать прежде всего отношения, посредством которых образуется *государственный долг*¹. Это отношения по временному использованию денежных средств юридических и физических лиц государством при недостаточности государственных (бюджетных) доходов для осуществления намеченных расходов. Государство в этих отношениях выступает в качестве заемщика, а лица, предоставившие ему средства, являются кредиторами. Заимствование осуществляется в форме выпуска облигаций государственных займов, получения правительством кредитов в банке и др. Законодательство предусматривает возможность использования этих средств для финансирования бюджетного дефицита (ст. 94—96 БК РФ).

Государственный долг может быть внутренним (порядок образования и погашения которого урегулирован законодательством РФ) и внешним, регулируемым международными договорами и соглашениями РФ. Государственный долг образуется на федеральном уровне, а также на уровне субъектов РФ. Россия активно использует государственный кредит для покрытия бюджетного дефицита.

Вместе с тем и государство может *предоставлять из бюджета* средства для временного использования (бюджетный кредит) юридическим лицам или для пополнения другого бюджета в целях финансовой поддержки, развития экономических взаимоотношений и т. д. (ст. 6 БК РФ). Такую форму кредита также следует считать государственным кредитом². В этих случаях государство выступает в качестве кредитора.

В рассмотренных формах осуществляется и *муниципальный кредит*. На этом уровне также образуется *муниципальный долг*³ путем заимствования средств органами местного самоуправления. В свою очередь,

¹ См. гл. 14 БК РФ (с изм. и доп. от 3 июля 2016 г.).

² См., например, ст. 122 БК РФ, в которой термин «государственный кредит» применяется именно в этом смысле.

³ См. ст. 100 БК РФ.

органы местного самоуправления могут предоставлять находящиеся в их ведении бюджетные средства во временное пользование.

Банковский кредит — это отношения по предоставлению банками денежных средств физическим и юридическим лицам для производственных, социальных и иных нужд на основе договора во временное пользование на условиях возмездности (платности), срочности и материальной обеспеченности долга. При этом банки используют в качестве кредитных ресурсов главным образом хранящиеся на открытых у них счетах временно свободные средства юридических и физических лиц, в определенных случаях бюджетные и иные ресурсы. Таким образом, банковский кредит неразрывно связан с осуществляемым банками сберегательным делом.

В условиях перехода к рыночной экономике сфера, круг объектов банковского кредитования и субъектов кредитных отношений значительно расширились. Изменилась и банковская система: на месте прежних банков, являвшихся исключительно государственной собственностью, действует под надзором государственного Центрального банка РФ широкая сеть кредитных организаций (банков и небанковских кредитных организаций), основанных на разных формах собственности.

В процессе функционирования финансовой системы производятся *денежные платежи и расчеты*, т. е. используется *денежная система*. Эти платежи и расчеты производятся как в безналичной форме, так и с использованием наличных денежных знаков. При формировании соответствующих валютных фондов производятся *валютные операции*.

Россия вступает в сфере финансов в разнообразные международные связи, которые вместе с тем оказывают воздействие на состояние и возможности использования ее финансовой системы для решения внутренних вопросов. Это финансовые отношения со странами СНГ, развивающимися после распада Союза ССР, а также с другими зарубежными государствами. Они осуществляются на основе соответствующих договоров и соглашений и являются предметом международного финансового права.

Особо следует выделить финансовые отношения между Россией, Белоруссией, Казахстаном, Арменией и Киргизией, направление которых определено Договором о Евразийском экономическом союзе, подписанным в г. Астане 29 мая 2014 г. (действует с изм. от 8 мая 2015 г.)¹. Среди его целей определено создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения

¹ См.: Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org>.

жизненного уровня их населения; стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза, а также всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики. Финансирование деятельности органов Союза осуществляется за счет средств бюджета Союза, формирование которого регламентировано Положением о бюджете Евразийского экономического союза, утвержденным решением Высшего Евразийского экономического совета от 10 октября 2014 г. № 78¹.

В настоящее время функционирование финансовой системы России вступило на качественно новый этап, связанный с переходом к среднесрочному и далее долгосрочному финансовому планированию поиску новых путей развития и созданию эффективной системы управления государственными финансами².

Российское государство и муниципальные образования в связи с использованием финансовой системы для выполнения своих задач осуществляют в лице своих органов соответствующую *финансовую деятельность*. Возникающие в процессе этой деятельности финансовые общественные отношения регулируются нормами особой отрасли права, а именно *финансового права*. В результате этого финансовая система приводится в действие. Следовательно, от уровня (качества) правовых норм и правоприменительной деятельности в данной сфере зависят эффективность действия финансовой системы и реализация социально-экономических программ страны. Это обуславливает необходимость глубокого изучения финансового права.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение понятия «финансы».
2. В каких экономических условиях существуют и развиваются финансы?
3. Какие функции свойственны финансам?
4. Чем различаются понятия «деньги» и «финансы», какая между ними существует связь?
5. Что выражают термины «финансы Российской Федерации», «финансы субъекта РФ», «муниципальные (местные) финансы»?
6. Что понимается под термином «финансовая система» в экономическом аспекте?
7. Какие звенья (институты) входят в состав финансовой системы?
8. Составьте схему финансовой системы.

¹ См.: Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org>.

² См.: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 9 марта 2007 г. «О бюджетной политике в 2008—2010 годах» // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2007. № 7.

9. Какие изменения произошли в финансовой системе РФ в условиях перехода к рыночной экономике?

10. Дайте характеристику звеньям (институтам) финансовой системы.

11. Как связаны и взаимодействуют между собой финансы и финансовое право?

12. Что понимается под финансовым рынком? Каково взаимодействие финансовых рынков и финансов?

Глава 2. Финансовое право как отрасль российского права

§ 1. Понятие, предмет и метод финансового права

Функционирование финансовой системы, реализуемое в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, обуславливает возникновение соответствующих — финансовых отношений, которые подлежат четкому правовому урегулированию: определению прав и обязанностей участвующих в них субъектов, а также их ответственности в случае нарушения установленного порядка, т. е. в правовом урегулировании этих отношений. Регулятором этих общественных отношений выступает финансовое право, ставшее в современных условиях одной из основных отраслей российского права. Оно, как и другие отрасли права, базируется на нормах Конституции РФ.

Область финансов и отдельные ее стороны затрагиваются нормами и других отраслей права. Однако именно в сферу финансового права эта область подпадает в целом, хотя на разные звенья финансовой системы его нормы распространяются не в одинаковой мере. Это объясняется тем, что предметом регулирования финансового права охватываются отношения, возникающие в связи с функционированием прежде всего *государственных и муниципальных финансов*, что обусловлено *публичным* характером тех и других. Действие этой отрасли права распространяется не только на финансы государственных и муниципальных предприятий, организаций и учреждений. Они затрагивают и другие составные части финансовой системы — финансы предприятий и иных организаций, основанных на *негосударственной или немunicipальной* (частной) форме собственности: при регулировании отношений, связанных с аккумуляцией средств, поступающих от них в денежные фонды государства и муниципальных образований, а также их использованием (например, по поводу налоговых платежей этих организаций, выделения этим организациям средств из государственного или местного бюджета и др.). Под воздействием финансового права находится также функционирование *негосударственных* социальных фондов и финансовых ресурсов, имеющих публичный ха-

рактический (в частности, в сфере страхового и банковского дела). По этому вопросу французский ученый П. М. Годме отметил: «Ни в коем случае не следует забывать о фундаментальном различии и динамике между государственными и частными финансами. Основные различия между ними обусловлены тем фактом, что состояние частных финансов и динамика частных финансов зависят от законов рыночной экономики... Состояние же и динамика государственных финансов определяются решениями государства и действиями публичной власти»¹. Все эти отношения в разных формах и степени связаны с финансовой деятельностью государства и муниципальных образований.

В связи с финансовой деятельностью государства и органов местного самоуправления возникают помимо финансовых и другие общественные отношения, которые не относятся к предмету регулирования финансового права: трудовые, гражданские, административные и иные, регулируемые соответствующими отраслями права. Финансовое право, соприкасаясь с ними, распространяется только на финансовые отношения.

Итак, финансовое право — это отрасль российского права, нормы которого регулируют общественные отношения, возникающие в процессе деятельности по образованию (формированию), распределению и использованию централизованных и децентрализованных денежных фондов (финансовых ресурсов) государства и муниципальных образований, а также иных финансовых ресурсов публичного характера, используемых для реализации соответствующих задач.

Финансовое право закрепляет структуру финансовой системы, распределение компетенции в данной области между Российской Федерацией и ее субъектами, местным самоуправлением в лице соответствующих органов. На основе этих исходных норм оно регулирует отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, от лица которых выступают соответствующие органы государственной власти или местного самоуправления. Данные отношения и составляют предмет финансового права.

Следовательно, **предмет финансового права** — это 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.

¹ Годме П. М. Финансовое право. Пер. с фр. М., 1978. С. 78.

По своему содержанию эти отношения весьма разнообразны, что обусловлено многозвенностью финансовой системы, ее связью со всеми структурами общественного производства и распределения, с разными сторонами жизни общества и государства. Разнообразен также и круг участников финансовых отношений: Российская Федерация вступает во взаимоотношения со своими субъектами, последние — с муниципальными образованиями, органы государственной власти и местного самоуправления — с организациями и физическими лицами, взаимодействуют между собой государственные органы всех видов и уровней и органы местного самоуправления, в том числе с финансовыми и кредитными в соответствии со своей компетенцией в области финансов¹.

Однако не всегда специалисты по финансовому праву отмечают вхождение в его предмет отношений, связанных с функционированием муниципальных финансов, ограничиваясь при формулировании его понятия упоминанием только государственных финансов и финансовой деятельности государства. Вместе с тем при рассмотрении содержания конкретных финансово-правовых институтов они отражают в них и муниципальные финансы, и финансовую деятельность органов местного самоуправления (например, бюджетные права муниципальных образований, или органов местного самоуправления), т. е. эти авторы фактически не отрицают принадлежности упомянутых категорий к финансовому праву.

Высказано и противоположное мнение, согласно которому в предмет финансового права не входят отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности органов местного самоуправления (формирования и исполнения местных бюджетов, установления и взимания местных налогов и сборов и т. п.), поскольку эти органы не относятся к системе органов государственной власти².

Связь финансового права именно с государственными финансами подчеркивалась и в русской дореволюционной литературе³. Вместе с тем обращалось внимание на то, что к сфере финансового права сле-

¹ По вопросу о предмете и понятии финансового права см.: Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 61—64; Советское финансовое право. М., 1982. С. 34—37; Финансовое право / отв. ред. О. Н. Горбунова. С. 28—33; Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право. М., 1998. С. 18; Финансовое право / под ред. А. А. Ялбулганова. М., 2001; Финансовое право / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстомятенко. М., 2003. С. 22—25; Финансовое право: учебник / под ред. С. В. Запольского. М., 2006 (автор гл. 2 — К. С. Бельский).

² См.: Карасева М. В. Финансовое право. Общая часть. М., 1999. Такое же мнение высказано украинским ученым С. Пацуркивским.

³ См., например: Ходский Л. В. Основы государственного хозяйства. СПб., 1894. С. 11; Слуцкий М. И. Популярная лекция по финансовому праву. СПб., 1902. С. 16.

дует относить и соответствующую деятельность земств, т. е. органов местного самоуправления¹.

Представители современной зарубежной науки финансового права также высказывают суждения о взаимосвязи финансового права с государственными финансами. Французский ученый П. М. Годме, в частности, пишет: «Финансовое право — отрасль публичного права, предметом которой являются нормы, регулирующие государственные финансы»².

Таким образом, сформулированные в настоящем учебнике определения предмета и понятия финансового права увязаны не только с государственными, но и с муниципальными финансами, кроме того учитывается их классификация на централизованные и децентрализованные.

Исключение отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности муниципальных образований (органов местного самоуправления), противоречило бы принципу единства финансовой системы и конституционному требованию о проведении в стране единой финансовой, кредитной и денежной политики (п. «б» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ). Объединяет эти отношения с отношениями, возникающими в ходе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, публичный характер тех и других.

В финансовых отношениях, являющихся предметом финансового права, можно выделить следующие группы:

1) между Российской Федерацией, ее субъектами, муниципальными образованиями и административно-территориальными единицами (в лице соответствующих органов представительной и исполнительной власти), возникающие в связи с распределением между ними финансовых ресурсов страны;

2) между финансовыми органами государства и органами местного самоуправления, с одной стороны, и физическими лицами — с другой, в связи с выполнением последними обязанностей перед государством и муниципальными образованиями по внесению платежей в государственные и муниципальные денежные фонды (в бюджет, внебюджетные государственные фонды);

3) между финансовыми и налоговыми органами государства и органами местного самоуправления, с одной стороны, и предприятиями, организациями, учреждениями — с другой, в связи с выполнением финансовых обязательств перед государством, муниципальными образованиями по внесению платежей в государственные и муници-

пальные денежные фонды, распределением между ними или расходованием государственных и муниципальных денежных средств;

4) между финансово-кредитными органами разных уровней и правового статуса в связи с их деятельностью по образованию, распределению и использованию соответствующих государственных (муниципальных) денежных фондов и ресурсов (бюджетных, внебюджетных, кредитных, страховых);

5) между государственными и муниципальными предприятиями, организациями, учреждениями, с одной стороны, и их вышестоящими государственными (муниципальными) органами — с другой, в связи с распределением и использованием в соответствующих отраслях экономики и сферах социальной жизни бюджетных или кредитных ресурсов, а также собственных средств предприятий, организаций, учреждений;

6) между финансово-кредитными органами, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами — с другой, в связи с образованием и распределением иных публичных страховых и кредитных фондов и ресурсов;

7) между участниками финансового рынка и компетентными органами в связи с осуществлением государственного регулирования в этой сфере;

8) между компетентными органами государственной власти и местного самоуправления в связи с деятельностью по финансовому контролю, учету и отчетности.

Данная классификация проведена по *субъектному составу* отношений. Возможна классификация и по другим критериям, например по содержанию финансовых отношений, по методам финансовой деятельности и т. д. Разнообразие подходов при классификации финансовых отношений углубляет представление о предмете финансового права.

Рассмотрение финансовых отношений по группам показывает, что при всем своем разнообразии они имеют *общее основное содержание* — направленность на образование (аккумуляцию), распределение и использование государственных, муниципальных и иных публичных денежных фондов (финансовых ресурсов). Естественно, что эти отношения возникают при участии и под непосредственным воздействием государства и (в рамках законодательства) органов местного самоуправления.

Следует иметь в виду, что финансовая деятельность государства и муниципальных образований тесно связана с осуществляемыми государством в определенных сферах функциями по *ценообразованию* и установлению *тарифов* (например, на электроэнергию, газ, нефть

¹ См.: Лебедев В. А. Финансовое право // Золотые страницы финансового права России. Т. 2 / под ред. А. Н. Козырина. М., 2000. С. 15, 39.

² Годме П. М. Указ. соч. С. 78.

и т. п.). Эти функции, будучи необходимым элементом механизма государственного регулирования экономики страны, вместе с тем непосредственно влияют на объем финансовых ресурсов, формируемых в распоряжении государства и муниципальных образований, а также отражаются на денежном выражении финансовых обязательств участников финансовых отношений. В связи с этим правовые нормы, касающиеся государственного регулирования цен и тарифов, также имеют отношение к сфере действия финансового права.

Государство обеспечивает планомерность аккумуляции денежных средств и направление их согласно планам и программам в экономику, социальную сферу, обеспечение безопасности страны и на другие потребности общества. Оно должно организовывать эту деятельность, соблюдая правила и требования правовых норм.

В нормах финансового права закрепляются общие *принципы и формы финансовой деятельности* государства и органов местного самоуправления, *методы* аккумуляции средств в государственные, муниципальные и другие денежные фонды публичного характера, виды используемых для формирования этих фондов платежей, порядок их взимания. Они регулируют также порядок получения и использования государственных и муниципальных денежных средств, определяют источники формирования финансовых ресурсов государства и муниципальных образований, государственных и муниципальных предприятий, организаций, учреждений и т. п.

Регулируя эти отношения, нормы финансового права закрепляют права и обязанности государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, граждан.

Важное значение имеет четкость правового регулирования финансовых отношений не только в целях обеспечения должной организованности работы государственных органов, органов местного самоуправления, но и в целях соблюдения интересов государства в целом, его территориальных подразделений, а также граждан, предприятий, организаций, учреждений и в конечном счете — обеспечения выполнения государством его функций, определенных Конституцией страны.

Предмет финансового права обусловил *специфику метода регулирования*, который свойствен данной отрасли права. Основной метод финансово-правового регулирования — императивный, т. е. метод властных предписаний со стороны уполномоченных органов государства и местного самоуправления при осуществлении ими деятельности по образованию, распределению и использованию публичных денежных фондов (ресурсов) в адрес других участников финансовых отношений. Такой метод свойствен и ряду других отраслей права, например адми-

нистративному. Но в финансовом праве он имеет специфику в своем конкретном денежном содержании, а также в круге органов, уполномоченных государством на властные действия.

По своему *содержанию* эти предписания касаются порядка и размеров платежей в государственную или муниципальную казну, целей использования государственных и муниципальных денежных средств и т. п. Такой метод способствует своевременному и в полном объеме поступлению средств в распоряжение государства (муниципальных образований), их использованию по целевому назначению в соответствии с государственными (муниципальными) планами и программами, соблюдению режима экономии.

При использовании государством или муниципальными образованиями для формирования своих ресурсов *платежей добровольного характера* (государственные займы, казначейские обязательства, лотереи и т. п.) в определенной части также действует метод властных предписаний. Например, таким методом государство определяет условия проведения государственных внутренних займов, выпуска государственных казначейских обязательств, что не может быть изменено по соглашению сторон и является обязательным для соблюдения лицами, вступившими в данные отношения.

Особенности основного метода финансового права заметно проявляются и в *круге государственных органов*, уполномоченных давать властные предписания участникам финансовых отношений. В силу существующего распределения компетенции между государственными органами большая часть таких предписаний реализуется финансовыми органами государства, созданными специально для осуществления финансовой деятельности. Участники финансовых отношений, которым адресованы данные предписания (различные органы государственного управления, организации и т. д.), находятся во взаимосвязи с этими органами и в зависимости от них лишь по линии *функций финансовой деятельности*. У них нет подчинения по всем направлениям, как при отраслевом управлении по вертикали (министерство, с одной стороны, и подведомственные ему организации — с другой).

Однако это не означает, что финансово-правовое регулирование методом властных предписаний не распространяется на отношения вертикального соподчинения. Властные предписания, касающиеся финансовой деятельности предприятий, организаций и учреждений, направляются и со стороны их вышестоящих органов. Но для финансово-правового регулирования наиболее характерно использование этого метода именно в функциональных взаимосвязях с финансово-кредитными органами.

Финансовому праву свойственны и *иные способы регулирования* — рекомендации, согласования, договоры и т. п.¹ Так, в федеральном законодательстве содержатся рекомендации субъектам РФ о преобразовании их внебюджетных целевых фондов в бюджетные, устанавливаются некоторые налоги, правом введения которых наделены представительные органы государственной власти субъектов РФ. По вопросам общих принципов налогообложения согласно Конституции РФ должны быть рассмотрены предложения субъектов РФ в Федеральном Собрании. Финансовые органы вправе предоставлять предприятиям на условиях, установленных законодательством России, отсрочку и рассрочку платежа на основе соглашения между ними и т. д. Все эти способы находятся в том или ином сочетании с основным методом финансово-правового регулирования — методом властных предписаний.

Четкость правового регулирования финансовых отношений, которую призван обеспечить упомянутый метод, важна не только для осуществления должной организованности работы государственных органов, органов местного самоуправления, но и для соблюдения интересов государства, муниципальных образований, а также граждан, предприятий, организаций, учреждений, а в конечном счете — для выполнения государством в целом его функций.

Современное финансовое право Российской Федерации испытывает влияние новых социально-экономических и политических условий и развивается вместе с государством. В этом процессе можно отметить следующие наиболее существенные направления.

Во-первых, это изменения финансово-правовых норм, обусловленные переходом к рыночной экономике. Теперь эти нормы базируются на принципе *равенства прав субъектов финансовых правоотношений независимо от формы собственности* и соответственно этому — равенства их *финансовых обязанностей* перед государством и муниципальными образованиями, прав на защиту их законных интересов, самостоятельности хозяйствующих субъектов и т. д. и др. При этом защита названных прав нуждается в усилении.

Во-вторых, на новом, современном, этапе требуется усиление направленности финансово-правовых институтов на стимулирование эффективности экономики, активизации решения социальных задач.

В-третьих, применение специфической *финансово-правовой* ответственности за правонарушения в области финансов. Это относится к ответственности государственных органов, осуществляющих финансовую деятельность, предприятиям и организациям, предпринимате-

¹ Подробно см.: Рукавишникова И. В. Метод финансового права. 3-е изд. М., 2011.

лям и другим физическим лицам (например, при неуплате налогов). Институт финансово-правовой ответственности нуждается в усовершенствовании.

В-четвертых, финансово-правовое регулирование направлено на установление *большого разнообразия в методах финансовой деятельности* государства и органов местного самоуправления. Вместе с тем в них все еще преобладает фискальная сторона финансовой деятельности (широкая система налогов и сборов для привлечения средств в казну при недостаточном развитии социальной направленности в использовании финансовых ресурсов).

В-пятых, финансовое право отражает *развитие в России федеративных отношений и местного самоуправления*. Эти процессы сочетаются с проводимыми мерами по укреплению вертикали власти как условием обеспечения в соответствии с Конституцией РФ (ст. 71, 114) единой финансовой политики в стране, вместе с тем требуется усиление внимания к местному самоуправлению в сфере финансовых правоотношений.

В-шестых, финансово-правовые нормы, закрепляющие полномочия государственных органов в области финансов, отражают *конституционный принцип разделения властей* (ст. 10 Конституции РФ). На уточнение компетенции государственных органов (включая финансовые), их структуры и системы направлена административная реформа, предпринятая на основании Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изм. и доп. от 12 мая 2016 г. № 224).

Отмеченные направления в развитии финансового права Российской Федерации во многих случаях представляют лишь наметившиеся тенденции, которые требуют своего углубления и упрочения. Важно при этом, чтобы развитие финансового права в целом соответствовало нормам международного права, положениям Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г.¹, и способствовало созданию финансовой основы для их реализации, утверждению прав и свобод человека, его чести и достоинства как высшей ценности общества и государства.

§ 2. Принципы российского финансового права

Российское право в целом, как и его отрасли в отдельности, в том числе финансовое право, формируются и развиваются соответственно определенным **принципам**, т. е. основополагающими началами, прави-

¹ Текст Декларации см.: Российская газета. 1998. 10 дек.

лами и требованиями, выражающими его (права) наиболее существенные особенности и целенаправленность¹. Принципы носят общеобязательный характер, поскольку они закреплены непосредственно в правовых нормах или выводятся логически из их совокупности. Учет правовых принципов как для правоприменительной, так и правотворческой деятельности имеет важное значение, поскольку позволяет правильно понимать и применять правовые нормы, а также выявлять и устранять пробелы в законодательстве.

В принципах финансового права отражаются и конкретизируются соответственно особенностям его предмета регулирования общеправовые принципы (справедливости, гуманизма, демократии, сочетания убеждения и принуждения и др.). Вместе с тем на основе общих принципов финансового права действуют принципы его подотраслей и институтов с соответствующей конкретизацией и свойственной им спецификой.

Принципы отечественного финансового права впервые были сформулированы Е. А. Ровинским применительно к советскому периоду в качестве принципов финансовой деятельности государства². Такой подход был воспринят и другими авторами, поскольку финансовое право регулирует отношения, возникающие именно в финансовой деятельности государства (дополним — и муниципальных образований). Естественно, что принципы современного финансового права не могли не изменяться, однако при существенном изменении их содержания сохранилась определенная преемственность.

Основными общетраслевыми принципами действующего финансового права можно назвать следующие:

- 1) приоритетность публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений, сочетающихся с реализацией частных интересов граждан;
- 2) социальная направленность финансово-правового регулирования;
- 3) федерализм и равноправие субъектов РФ в области финансовой деятельности государства;
- 4) единство финансовой политики и денежной системы;
- 5) самостоятельность органов местного самоуправления в формировании и использовании местных финансов;

¹ О понятии принципов права см., например: *Алексеев С. С.* Общая теория права. Т. 1. М., 1981. С. 98; Теория государства и права: курс лекций / под ред. *Н. И. Матузова* и *А. В. Малько*. М., 1997. С. 149 (автор — О. И. Цыбулевская).

² См.: *Ровинский Е. А.* Указ. соч. С. 21—30.

6) распределение функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной) и исполнительной властей;

7) участие граждан РФ, общественных организаций в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, ее контроле;

8) гласность в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления;

9) принципы плановости и законности финансовой деятельности.

Содержание названных принципов основано на Конституции РФ, как ее общих положениях, так и специально относящихся к финансовой деятельности государства и муниципальных образований, конкретизирующимися в нормах финансового права.

Принцип приоритета публичных интересов в правовом регулировании общественных отношений, возникающих в области финансовой деятельности государства и муниципальных образований, предполагает использование финансово-правовых институтов в целях *государственного регулирования* экономики, исходя из *общеэкономических* задач общества. Он определяет необходимость совершенствования правовых норм, закрепляющих механизм государственного воздействия на финансовые и кредитные отношения, четкого определения его границ и самого понятия государственного регулирования этих отношений как в целом, так и в разных их областях.

Вместе с тем упомянутый принцип финансового права не противоречит частным интересам личности, напротив, последовательная реализация его положительно отражается на них. Особенно это подтверждается *принципом социальной направленности финансово-правового регулирования*, вытекающим из положений Конституции РФ, характеризующих Российскую Федерацию как социальное государство, призванное обеспечить достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7). Хотя на настоящем этапе реализация названного принципа в полном объеме предстает неблизкой перспективой, определение данного направления в развитии финансового права имеет существенное значение. Для его реализации требуется сосредоточение в распоряжении государства необходимых финансовых ресурсов и распределение их на соответствующие цели, т. е. осуществление финансовой деятельности в определенной целенаправленности. Необходимость усиления внимания к социальным проблемам на современном этапе отмечена Президентом РФ в ряде его посланий Федеральному Собранию, в том числе в Послании Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г., где поставлена цель

достижения сбалансированности бюджета и модернизации экономики.

Принцип федерализма предполагает направленность финансово-правового регулирования на сочетание общефедеративных интересов с интересами субъектов РФ, на обеспечение необходимыми финансовыми ресурсами выполнения функций, имеющих значение как для Российской Федерации в целом, так и для жизнедеятельности и самостоятельности в рамках Конституции РФ субъектов Федерации (ст. 71, 72, 73, 76 Конституции РФ).

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

Усиление эффективности реализации принципа федерализма в финансовых отношениях относится к числу первоочередных современных задач российского государства.

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

Единство финансовой политики является необходимым условием гарантированного Конституцией РФ единства экономического про-

¹ См. также Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп. от 3 июля 2016 г. № 298-ФЗ).

странства в Российской Федерации, свободного перемещения финансовых средств (ст. 8).

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

Равноправие субъектов РФ в области финансовой деятельности определяется ст. 5 Конституции РФ. На каждого из субъектов РФ в равной мере распространяется федеральное финансовое законодательство. Вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения каждый из субъектов РФ осуществляет собственное правовое регулирование финансовых отношений и самостоятельную финансовую деятельность, утверждает бюджет, устанавливает и вводит в действие налоги и т. д.¹ Федеральная власть на основе согласования с субъектами Федерации может передать им отдельные свои полномочия с финансовым обеспечением их осуществления.

Самостоятельность финансовой деятельности органов местного самоуправления гарантирована Конституцией РФ (ст. 12, 130—133). Эти органы руководствуются в своей деятельности законодательством РФ и соответствующего субъекта РФ. Они самостоятельно утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъекта РФ. Органы местного самоуправления могут участвовать, при согласовании с ними, в осуществлении государственных полномочий².

Распределение функций в области финансовой деятельности осуществляется на основе *разделения законодательной (представительной) и исполнительной властей*. Конституция РФ, исходя из этого принципа, определяет раздельно полномочия законодательных (представительных) и исполнительных органов власти. Так, Государственная Дума принимает, в частности, законы по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного регулирования, денежной эмиссии (ст. 105, 106). К полномочиям Правительства РФ относятся разработка проекта федерального бюджета и

¹ См. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

² См. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 3 июля 2016 г. № 298-ФЗ).

обеспечение его исполнения, обеспечение проведения единой финансовой, кредитной и денежной политики и др. (ст. 114). Аналогично закреплено распределение функций органов законодательной (представительной) и исполнительной власти на других уровнях. Судебная система обеспечивает защиту прав и законных интересов участников финансовых правоотношений, в том числе государства, муниципальных образований, граждан и юридических лиц, а также решает вопросы о привлечении к ответственности за правонарушения в данной области.

Участие граждан РФ в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, а также в контроле за ее осуществлением вытекает из положения Конституции РФ (ст. 32) о праве граждан РФ участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Это конституционное положение имеет прямое отношение к финансовой деятельности как составной части управления делами государства.

Формы такого участия разнообразны — как индивидуальное, посредством проявления личной инициативы, так и через различные общественные организации. В последнее время появились новые общественные организации широкого профиля и определенного финансового направления деятельности. К первым относится, например, Общественная палата РФ, созданная на основе Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (с изм. от 28 ноября 2015 г. № 352-ФЗ) в целях взаимодействия граждан с органами государственной власти и местного самоуправления. Деятельность в области налогообложения осуществляет учрежденный в 2004 г. Российский союз налогоплательщиков, целями которого определены: поддержка деятельности, направленной на повышение уровня правового сознания налогоплательщиков, осуществление общественного контроля за управлением средствами государственного бюджета и т. п.¹

Основы *принципа гласности* установлены нормами Конституции РФ, требующими официального опубликования законов, что непосредственно относится и к законам, регулирующим финансовую деятельность. Любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ст. 15). В сфере финансов это относится, в частности, к принятию законов о бюджетах федерального и регионального уровней, об отчетах об их исполнении и др. Принцип гласности получил специальное закрепление и в финансовом законодательстве. Так, в БК РФ прямо

¹ См.: Российская газета. 2004. 23—29 янв.

говорится о гласности как принципе бюджетной системы (ст. 28), об обязательном опубликовании утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении (ст. 36). НК РФ соответственно этому принципу предусматривает вступление актов законодательства в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования (ст. 5).

Принцип плановости выражается в том, что деятельность государства и муниципальных образований по формированию, распределению и использованию финансовых ресурсов осуществляется на основе финансовых планов, разрабатываемых в соответствии с государственными и местными планами и программами, а также планами предприятий, организаций и учреждений. Формами финансовых планов являются, в частности, бюджеты разных уровней, бюджеты внебюджетных фондов (ст. 71, 114, 132 Конституции РФ). Планирование финансов не только не противоречит принципам рыночных отношений, но и является необходимым для них, выступая важным элементом регулирования экономического и социального развития и управления финансами, хотя и со своими особенностями. В условиях рыночной экономики финансовое планирование опирается не на директивные предписания распределительного характера, а на рыночный механизм обмена товарами и услугами, признание затрат на их производство общественно необходимыми на основе закона спроса и предложения. Такая основа требует усиления прогнозирования в определении направлений использования финансовых ресурсов, с которым неразрывно связано финансовое планирование. В процессе финансового планирования в Российской Федерации используются прогнозы и программы по различным сферам и отраслям социально-экономического развития на перспективу. На их основе производится прогнозирование мобилизации и использования финансовых ресурсов на длительный период, а также годовое финансовое планирование.

В целях совершенствования финансового планирования, помимо составления годового федерального бюджета, впервые согласно Бюджетному посланию Президента РФ была предпринята разработка перспективного (среднесрочного) финансового плана на 2006—2008 гг.¹, намечен переход к утверждению трехлетнего федерального бюджета, изменению содержания финансовых плановых показателей с ориентированием их на конечный результат², что впоследствии нашло закрепление в ст. 169 БК РФ.

¹ См.: Финансы. 2005. № 6. С. 5.

² См. распоряжение Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. № 467-р «О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006—2008 годах».

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

Принцип законности означает необходимость строгого соблюдения требований финансово-правовых норм всеми участниками отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности. Он распространяется на государственные органы власти, органы местного самоуправления, предприятия, организации, учреждения, должностных лиц и граждан. Этот принцип вытекает из ст. 1 Конституции РФ, определившей Российскую Федерацию правовым государством. Он закреплен и в других статьях Конституции РФ (ст. 2, 15, 57 и др.). За нарушения норм финансового права применяются соответствующие меры ответственности. Они предусмотрены, в частности, в НК РФ и БК РФ. Кроме того, за иные правонарушения в сфере финансов предусмотрены также меры административной и уголовной ответственности.

Рассмотренные принципы находят отражение и закрепление в законодательных и иных правовых актах, регулирующих разные стороны финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, свое применение в подотраслях и институтах финансового права. Помимо этого, названным подотраслям и институтам свойственны и особые принципы, в которых проявляется их специфика. Все эти принципы требуют развития и углубления, конкретизации в финансовом законодательстве и последовательной реализации.

§ 3. Особенности и место финансового права в системе российского права

В систему российского права входит ряд отраслей — наиболее крупных ее подразделений. Каждая из них распространяется на особый вид общественных отношений, требующих соответствующих методов правового регулирования¹ (подчинение одних субъектов другим или закрепление равенства сторон и др.).

Современное финансовое право входит в систему российского права как одна из ее *основных и активно развивающихся отраслей*.

В литературе высказывались сомнения по поводу самостоятельности финансового права. Утверждалось, например, что это часть госу-

дарственного и административного права или даже только административного. В дискуссии по этому вопросу были высказаны убедительные доводы, опровергнувшие упомянутые сомнения, и главный аргумент — наличие у финансового права специфики в предмете и методе правового регулирования, что требуется для выделения совокупности юридических норм в отрасль права¹.

Прошло не менее четырех десятилетий с тех пор, как положительный ответ на этот вопрос обоснованно утвердился, а дискуссия безболезненно и незаметно прекратилась. Ее бесперспективность и бесплодность особенно очевидны в современных условиях. Экономические преобразования, усиливая роль финансового механизма, вызвали необходимость более глубокой и расширенной правовой регламентации его функционирования, обусловили развитие финансового права в качестве особой отрасли права.

Заметим, что финансовое право в самостоятельном виде существовало в дореволюционной (до 1917 г.) России и преподавалось в университетах². Такое же положение существует и в современных зарубежных странах³.

Итак, являясь в системе права Российской Федерации одной из его отраслей, *финансовое право имеет свой предмет регулирования*, не свойственный другим отраслям права, а именно финансовые общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Они отличаются спецификой содержания и целенаправленности, форм проявления. Для отношений, которые входят в предмет этой отрасли права, характерна обязательная связь с функциями по образованию (формированию), распределению или использованию государственных (муниципальных) денежных фондов (доходов), регулированию других денежных фондов публичного характера, а также с контролем за этими процессами. Такое содержание предмета финансового права обуславливает и особенности его *методов регулирования*, т. е. приемов, способов, средств юридического воздействия на поведение участников финансовых отношений, на характер взаимосвязей между ними, а именно применение императивного метода в качестве основного, взаимодей-

¹ См., например: Бесчеревных В. В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. М., 1976. С. 24—32; Ровинский Е. А. Указ. соч. С. 59—85.

² Например, были изданы пособия и учебники: Лебедев В. А. Финансовое право: в 2 т. СПб., 1882—1885; Тарасов И. Т. Очерк науки финансового права. Ярославль, 1883; Львов Д. Курс финансового права. Казань, 1887; Слуцкий М. И. Популярные лекции по финансовому праву. СПб., 1902.

³ См.: Годме П. М. Указ. соч.; Ангелов А. С. Финансовое право на НР България (на болг. яз.). София, 1960.

¹ См.: Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 1. С. 244; Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. С. 353.

ствующего и с другими методами (договоры, соглашения, рекомендации и т. п., которые при своем сходстве с аналогичными методами других отраслей права отличаются спецификой в сфере финансово-правового регулирования).

Являясь частью системы российского права, финансовое право обладает всеми ее *общими* чертами и функциями этой правовой категории, раскрываемыми в общей теории права¹. Вместе с тем ему свойственны и *особенности*, специфические признаки, которые служат основой для отграничения финансового права от других отраслей права. Выявление этих особенностей, как и учет общих признаков системы права в целом, имеет важное значение в деятельности по формированию системы финансово-правовых норм и их четкому и обоснованному применению. Особую значимость это приобретает в связи с задачами развития России как правового государства.

Особенности финансового права не исключают *взаимодействия* его норм с *нормами других отраслей права*, что свойственно всем составным частям системы права. Анализ и учет такого взаимодействия создают предпосылки для эффективности правотворческой и правоприменительной деятельности. При этом специфика финансового права раскрывается полнее при его *сопоставлении с другими отраслями права и отграничении от них*.

В связи с тем, что финансовое право распространяется на одну из областей деятельности государства, оно тесно соприкасается с конституционным и административным правом, охватывающим своим воздействием организацию и деятельность государства в целом.

Имеется сходство и по видам государственной деятельности, на которые распространяется регулирование со стороны этих отраслей права. Конституционное право закрепляет основы организации и деятельности представительных и исполнительных органов власти. А административное право регулирует общественные отношения в области государственного управления в целом, осуществляемого органами исполнительной власти. Финансовое же право распространяется на оба эти вида государственной деятельности, поскольку финансовая деятельность может осуществляться и теми, и другими органами.

Конституционное право — ведущая отрасль в системе права. Оно закрепляет основы правового положения личности, общественного строя Российского государства, его федеративное устройство, систему и принципы организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Как и все отрасли права, финансо-

вое право базируется и развивается на этих основах. Например, федеративное государственное устройство России обусловило наличие бюджетных прав у республик, краев, областей, автономных образований как субъектов РФ, возможности их участия в решении вопросов финансов, отнесенных к ведению федеральных органов. Финансово-правовые нормы, регулирующие состав и порядок образования государственных доходов, основаны на конституционных положениях об экономической системе РФ, о разнообразии форм собственности как ее основе.

Конституционное право помимо норм общего значения содержит нормы, непосредственно относящиеся к финансовому праву, которые конкретизируются в финансовом праве. Конституционное право закрепляет исходные начала как финансового права в целом, так и каждого финансово-правового института. Например, оно закрепляет нормы, устанавливающие компетенцию Государственной Думы Федерального Собрания РФ по принятию законов о федеральном бюджете, налогах и сборах и по другим вопросам финансовой деятельности государства, полномочия Правительства РФ по обеспечению единой финансовой, кредитной и денежной политики, права органов местного самоуправления утверждать местный бюджет и устанавливать местные налоги. Эти нормы конкретизируются в финансовом праве. Исходя из них, оно устанавливает подробные правила, касающиеся деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в области финансов. Так, существует большая группа финансово-правовых норм, которые детально регулируют порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджетов всех уровней, порядок реализации утвержденных бюджетов, определяют перечень бюджетных доходов и т. д.

Связь финансового и *административного права* обусловлена тем, что значительная часть образования, распределения и использования государственных денежных фондов (финансовых ресурсов) осуществляется в процессе государственного управления как деятельности органов исполнительной власти; финансовое и административное право используют сходные методы правового регулирования, главным образом метод властных предписаний. Однако при всем сходстве этих отраслей они различаются по предмету регулирования. Отношения, которые непосредственно связаны с выполнением органами государственного управления функций по образованию, распределению и использованию государственных денежных фондов, входят в предмет финансового права. Сферу административного права составляют отношения, связанные с деятельностью министерств, ведомств, служб и других органов исполнительной власти по регулированию и координа-

¹ См., например: Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. С. 129—159.

ции в отраслях экономики, социально-культурной сфере и т. п. Финансовое право определяет источники и порядок образования денежных фондов министерств, ведомств, источники и порядок их финансирования, виды платежей, порядок распределения между подведомственными организациями бюджетных ассигнований и т. д. В процессе деятельности финансово-кредитных органов также возникают отношения, которые регулируются нормами как финансового, так и административного права. Финансовое право регулирует такие отношения, которые непосредственно связаны с выполнением этими органами функций по мобилизации денежных средств в распоряжение государства, их распределению и контролю за использованием. Административное право закрепляет структуру финансово-кредитных органов, организационные формы их деятельности, порядок назначения и увольнения должностных лиц и т. п.

Связь финансового права с *муниципальным правом* (или законодательством) обусловлена комплексным характером последнего, концентрирующим в себе нормы многих отраслей права, регулирующих отношения, возникающие в процессе формирования и деятельности органов местного самоуправления в целом¹. В их круг вошли и нормы финансового права, предметом которого являются отношения органов местного самоуправления в области их финансовой деятельности.

Финансовое право находится в тесной связи с *гражданским правом*, поскольку в его предмет среди имущественных отношений входят и денежные отношения. Кроме того, государственные органы, в том числе финансово-кредитные, осуществляя государственное регулирование и управление в сфере финансов, одновременно выступают в качестве юридических лиц. Поэтому вместе с выполнением функций по мобилизации и распределению государственных, муниципальных и иных денежных средств они вступают в отношения на основе договора (например, договор ссуды, договор хранения и др.). Для таких отношений характерно равенство, экономическая обособленность сторон, и в предмет финансово-правового регулирования они не входят.

Нормы финансового права в данном случае устанавливают порядок мобилизации денежных средств в распоряжение государства этими органами, источники финансово-кредитных ресурсов, которыми

¹ По вопросу о месте муниципального права в системе российского права высказаны неоднозначные мнения, обосновывающие и его комплексный характер, и самостоятельность, и вхождение в другие отрасли права, например административное. См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право России. М., 1997; Писарев А. Н. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997; Бялкина Т. М. Муниципальное право Российской Федерации. Воронеж, 1998; Старилов Ю. Н. Административное право. История, наука, предмет, нормы. Ч. 1. Воронеж, 1998.

они оперируют, порядок планирования процесса образования и распределения создаваемых ими денежных фондов, способы проведения контроля за финансовой деятельностью организаций и т. п. Во всех этих случаях государственные органы наделены властными полномочиями, необходимыми для выполнения ими своих функций.

Финансовое право связано и с другими отраслями российского права. Однако в рассмотренных случаях соприкосновение между отраслями права наиболее близкое.

Выяснение особенностей, места и роли финансового права в системе права, умение отграничить его от других отраслей права имеют существенное практическое значение, так как способствуют разработке эффективного законодательства, четкости в организации и результативности финансовой деятельности государства и муниципальных образований с учетом ее специфики, соблюдению законных публичных и частных интересов участников соответствующих правоотношений, правильному применению мер ответственности.

§ 4. Система и источники финансового права

Система финансового права. Финансовое право состоит из множества отдельных финансово-правовых норм, которые группируются в различные институты и другие подразделения, единую, целостную систему данной отрасли. Такая группировка имеет объективную основу, т. е. зависит от содержания и особенностей регулируемых отношений. Вместе с тем на построение системы финансового права, группировку его норм, формирование институтов, разделов и подотраслей оказывают влияние и потребности практики, задачи эффективного применения норм данной отрасли права.

Следовательно, **система российского финансового права — это объективно обусловленное системой общественных финансовых отношений внутреннее его строение, объединение и расположение финансово-правовых норм в определенной последовательности.**

В системе финансового права выделяются части, разделы, подотрасли, институты. Наиболее крупные подразделения российского финансового права — части: Общая и Особенная. Обоснование необходимости их выделения в финансовом праве и определение содержания каждой из них относятся к важным достижениям отечественной правовой науки¹. Однако работа в этом направлении требует продол-

¹ См.: Халфина Р. О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. С. 199—214; Ровинский Е. А. Указ. соч. С. 94—95.

жения и углубления с учетом новых явлений в жизни общества и государства.

К **Общей части** относятся нормы финансового права, которые закрепляют основные общие принципы, правовые формы и методы финансовой деятельности государства и муниципальных образований, систему государственных органов, осуществляющих финансовую деятельность, и разграничение их полномочий в этой области, основные черты финансово-правового положения других субъектов, с которыми они вступают во взаимоотношения, общие положения об организации финансового контроля, его формы и методы и другие подобные им финансово-правовые нормы. Они действуют в масштабе всей финансовой деятельности государства (муниципальных образований) и имеют для нее общее значение¹.

Нормы Общей части финансового права конкретизируются в его **Особенной части**. Особенная часть состоит из нескольких разделов и подотраслей, включающих в себя соответствующие финансово-правовые институты². Каждое из названных подразделений представляет собой совокупность финансово-правовых норм, регулирующих группу однородных финансовых отношений, но в разных масштабах. Финансово-правовой *институт* объединяет правовые нормы, регулирующие более узкую и близкую по своему содержанию группу финансовых отношений, чем раздел или подотрасль. Последние, также по признакам однородности регулируемых отношений, но более широкого содержания, объединяют несколько финансово-правовых институтов, которые могут быть более или менее крупными. Всем отношениям, находящимся в целом под воздействием системы финансового права, свойственны общие отличительные черты, независимо от вхождения в то или иное ее подразделение.

В последнее время отдельные подразделения финансового права стали именоваться его *подотраслями*. Это, в частности, бюджетное право и налоговое право. Названные подотрасли получили в системе финансового права в сравнении с ее другими подразделениями более четкое оформление и разработанную структуру, что выразилось в принятии БК РФ и НК РФ. В совокупности норм этих подотраслей выделены, в частности, нормы общего характера (общие положения), что свойственно хорошо развитым крупным подразделениям

¹ См.: Карасева М. В. Финансовое право. Общая часть. М., 1999.

² О выделении в финансовом праве таких структурных подразделений, как раздел и институт, см.: Пискотин М. И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 49—53; Бесчеревных В. В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. С. 33; Советское финансовое право / отв. ред. В. В. Бесчеревных и С. Д. Цыпкин. М., 1982. С. 54—56.

отрасли права (как, например, наследственное право в гражданском праве).

Подотрасли финансового права могут входить в *раздел*. Например, налоговое право включают в раздел «Правовое регулирование государственных и муниципальных доходов», состоящий помимо институтов налогового права также из институтов неналоговых доходов. Однако *в целом по финансовому праву* такой последовательной группировки правовых норм по разделам, подотраслям, институтам по нет, она существует лишь в теории¹. В настоящее время вопрос о содержании системы российского финансового права относится к числу дискуссионных.

В Особенную часть финансового права входят разделы, в которых сгруппированы нормы, регулирующие отношения в области: 1) бюджетной системы; 2) внебюджетных государственных и муниципальных денежных фондов; 3) финансов государственных и муниципальных предприятий; организаций и учреждений; 4) государственных и муниципальных доходов; 5) государственного и муниципального кредита; 6) организации страхового дела; 7) государственных и муниципальных расходов; 8) банковского кредитования; 9) организации денежного обращения и расчетов; 10) валютного регулирования; 11) государственного регулирования финансового рынка (рынка финансовых услуг). В системе финансового права находит отражение финансовая система РФ как объективно существующая экономическая категория. Единство финансов получило правовое выражение в Общей части. Построение Особенной части отражает состав финансовой системы, выделение в ней нескольких звеньев. В результате бюджетная система, государственный, муниципальный и банковский кредит, организация страхования получили правовое оформление в виде соответствующих разделов финансового права.

В издававшихся прежде учебниках в системе финансового права не выделялся структурно раздел, посвященный правовому регулированию финансов предприятий, хотя отдельные вопросы функционирования этого звена финансовой системы освещались в разных разделах и институтах финансового права. Потребность в его целостном правовом выражении вытекает из объективной основы — наличия соответствующего звена финансовой системы, что неоднократно отмечалось в юридической литературе². Впервые такой раздел был разработан и

¹ См., например: Ашмарина Е. М. Некоторые аспекты расширения предмета финансового права: проблемы и перспективы. М., 2004.

² См., например: Ермакова Т. С. О системе советского финансового права // Правоведение. 1975. № 2. С. 76—77; Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. М., 1983. С. 29—30.

выделен в учебнике по финансовому праву в 1987 г.¹ С появлением в российской финансовой системе такого его звена, как государственные и муниципальные внебюджетные фонды, соответствующий раздел стал выделяться и в системе финансового права.

Анализируя систему современного российского финансового права и ее содержание, следует заметить, что в последнее время в научной литературе высказывается предложение о существенном, принципиальном ее изменении, а именно об изъятии из нее подотраслей бюджетного, налогового права, некоторых других подразделений (институтов)² в качестве самостоятельных отраслей права. Фактически это выразится в изменении *предмета финансового права*. Такая позиция не учитывает основополагающих принципов, на которых строится система финансового права: речь идет о *единстве финансовой системы* как объективной экономической категории, тесной взаимосвязанности и взаимодействия ее звеньев. Однако в связи с резким увеличением объема бюджетного и налогового законодательства целесообразно выделять *учебные курсы* «Бюджетное право», «Налоговое право» и др., а также, для удобства пользования, соответствующие *отрасли законодательства* при его классификации (поскольку отрасли законодательства, в отличие от отрасли права, свойствен комплексный характер).

Научная обоснованность системы права, построение ее на основе объективно существующих отношений дают возможность наиболее правильного и эффективного применения финансово-правовых норм. Как следствие, сфере финансового права отводится активная роль в развитии общества и государства.

Источники финансового права. Нормы финансового права РФ содержатся в большом числе разнообразных нормативных правовых актов, именуемых его источниками. К ним относятся акты представительных и исполнительных органов государственной власти разных масштабов и уровней и органов местного самоуправления (общие и отраслевые, федеральные, субъектов Федерации, или региональные, местные и др.).

Итак, **источники финансового права РФ — это правовые акты представительных и исполнительных органов государственной власти (федеральных и субъектов РФ) и местного самоуправления, в которых содержатся нормы финансового права.**

Трехуровневый состав — характерная особенность источников российского финансового права, вытекающая из федеративного устройства государства и действия органов местного самоуправления, из

разграничения компетенции по правовому регулированию финансовых отношений между федеральными, региональными (субъектов РФ) органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Главный источник финансового права — Конституция РФ, на основе которой приняты конституции и уставы субъектов РФ, а также уставы муниципальных образований¹. Какого-либо единого источника по этой отрасли права в целом, типа кодекса, не имеется. Однако в качестве составной части системы источников финансового права, как уже отмечалось, действуют кодифицированные нормативные акты по налоговому и бюджетному праву: БК РФ и НК РФ. Такие правовые акты приняты в стране впервые и призваны сыграть важную роль в формировании современного российского финансового права.

Среди источников финансового права немало таких, которые содержат нормы и других отраслей права — конституционного, административного, гражданского и т. д. К ним относятся, например, законы о Правительстве РФ, о местном самоуправлении, о банках, об организации страхования, которые регулируют финансовые отношения в комплексе с другими отношениями, являясь источниками помимо финансового права и иных соответствующих отраслей права.

Источники финансового права РФ неодинаковы *по своим правовым свойствам*. Так, среди них имеются *законы и акты органов исполнительной власти разных уровней*. В настоящее время расширяется сфера регулирования финансовых отношений непосредственно законодательными актами, что важно для повышения авторитетности финансово-правовых норм. Появилось большое число федеральных законов, относящихся к разным сферам финансовой деятельности, действуют кодифицированные нормативные акты — БК РФ и НК РФ, что свидетельствует о процессе развития правовой основы финансовых отношений в направлении ее совершенствования. На данном этапе этого процесса наблюдается его активизация.

Новое содержание федеративных отношений в России и развитие местного самоуправления вызвали активизацию нормотворческой деятельности субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере финансов. Приняты законы субъектов РФ о бюджетном уст-

¹ Согласно Конституции РФ (ст. 66) статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики, а статус других субъектов РФ — Конституцией РФ и их уставами, принимаемыми законодательными (представительными) органами соответствующих субъектов РФ. Устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования или населением непосредственно в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹ См.: Советское финансовое право / отв. ред. Л. К. Воронова и Н. И. Химичева. М., 1987. С. 177—213.

² См., например: Винницкий Д. В. Российское налоговое право. СПб., 2003. С. 84—86.

ройстве и бюджетном процессе, о налогах, органами местного самоуправления утверждены положения о местных налогах и др. Упомянутые акты наряду с федеральным законодательством представляют важную составную часть источников финансового права.

Нормы финансового права содержатся также в актах главы государства и органов исполнительной власти: указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ (например, постановлением Правительства РФ устанавливаются ставки таможенной пошлины). Акты органов исполнительной власти субъектов РФ, принятые по вопросам, соответствующим их компетенции, также могут быть источниками финансового права.

Большую группу источников финансового права составляют *акты органов исполнительной власти, прежде всего финансово-кредитных* — Министерства финансов РФ, Центрального банка РФ и др. (приказы, инструкции и иные). Некоторые нормативные акты названными органами издаются совместно или вместе с другими экономическими и иными службами (Федеральной службой государственной статистики, Федеральной таможенной службой и др.) в зависимости от содержания регулируемых отношений. Однако в связи с повышением роли законов и расширением круга регулируемых ими в сфере финансов вопросов предмет регулирования этих органов сузился, во многом их акты направлены на регулирование внутренних для данных органов отношений.

Соответственно развитию методов финансово-правового регулирования используются новые формы совместных решений финансово-кредитных органов, в частности соглашения между ними¹. Соглашения по финансовым вопросам не исключены и между другими органами.

Финансово-правовые нормы могут содержаться в актах органов исполнительной власти министерств, служб, *регулирующих вопросы финансов в пределах соответствующей отрасли или сферы управления*, и, наконец, в *локальных актах*, принимаемых администрацией предприятий, организаций, учреждений (например, положение о порядке распределения прибыли предприятия, доходов учреждения, полученных от предпринимательской и иной деятельности).

В процессе формирования российского финансового права важная роль принадлежит Конституционному Суду РФ². Она проявляется в

¹ См., например: Информация Банка России от 29 декабря 2012 г. «О подписании соглашения между Министерством финансов Российской Федерации и Центральным банком Российской Федерации» // Вестник Банка России. 2012. № 78.

² См.: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. и доп. от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ).

том, что в результате рассмотрения конкретных дел он формулирует свою правовую позицию относительно конституционности примененных правовых норм, дает толкование их смысла¹. В случае признания данных норм неконституционными они утрачивают силу, что должно повлечь изменение законодательства. Решения Конституционного Суда РФ являются общеобязательными на всей территории страны. Дела, касающиеся финансовых, особенно налоговых, отношений, занимают в деятельности Конституционного Суда РФ заметное место. Они уже нашли отражение в финансовом законодательстве, в частности в НК РФ.

В связи с тем, что идет активный процесс формирования финансового права соответственно новым условиям жизни общества, вопросы системы этой отрасли права и систематизации финансового законодательства² приобрели высокую степень актуальности. К тому же не все еще области финансовой деятельности получили необходимое правовое регулирование.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что понимается под предметом и методом финансового права? Какая существует между ними взаимосвязь?
2. Определите круг отношений, регулируемых финансовым правом, выделите их группы.
3. Сформулируйте определение понятия финансового права.
4. Какие тенденции проявляются в развитии современного российского финансового права в условиях экономических и политических преобразований?
5. Охарактеризуйте основной метод финансово-правового регулирования, назовите другие методы финансового права, приведите примеры для их характеристики.
6. Что понимается под принципами финансового права? Каково их значение?
7. Назовите основные принципы финансового права и раскройте их содержание, ссылаясь на нормы Конституции РФ и соответствующие нормы текущего финансового законодательства.
8. Какими особенностями финансовое право отличается от других отраслей права?

¹ См.: Налоговое право / под ред. С. Г. Пепеляева. М., 2000. С. 240—243.

² Однако не следует отождествлять понятия «финансовое право» и «финансовое законодательство». Термин «законодательство» в собственном смысле слова не предполагает включения в него нормативных актов незаконодательного уровня, в связи с чем за его пределами остается значительный массив источников финансового права. Кроме того, некоторые авторы не учитывают, что отрасль законодательства в отличие от отрасли права может быть комплексной.

9. С какими отраслями права наиболее близко соприкасается финансовое право?

10. Что понимают под системой финансового права?

11. Какие подразделения выделяются в системе финансового права? Что между ними общего и какие особенности им свойственны?

12. Каково содержание и значение Общей части финансового права РФ?

13. Назовите сформировавшиеся подотрасли финансового права.

14. Каково содержание Особенной части финансового права РФ? Какие подразделения в нее входят?

15. Что понимают под источниками финансового права?

16. По каким признакам можно классифицировать источники финансового права? Приведите примеры источников каждой классификационной группы.

17. Приведите примеры законодательных актов — источников финансового права, изданных в форме кодексов.

18. Являются ли источниками финансового права нормативные акты, принятые органами государственной власти субъектов РФ? Если да, то приведите конкретные примеры.

19. Являются ли нормативные акты, принятые органами местного самоуправления, источниками финансового права? Если да, то приведите конкретные примеры.

20. Что понимается под локальным финансово-правовым актом? Приведите их конкретные примеры.

21. Являются ли постановления Конституционного Суда РФ источниками финансового права? Какова роль Конституционного Суда РФ в формировании и развитии финансового права?

22. Назовите известные вам дискуссионные теоретические вопросы, касающиеся вопросов понятия, предмета, системы и методов финансового права, выскажите ваше мнение по ним.

Глава 3. Финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения

§ 1. Понятие и виды финансово-правовых норм

1. Понятие и виды финансово-правовых норм *Финансово-правовые нормы* — это исходные первичные элементы, из которых состоит финансовое право как отрасль права. Им свойственны все общие черты правовой нормы, но присущи и особенности, характерные именно для данной отрасли права.

Как и любая другая норма права, финансово-правовая норма представляет собой установленное и охраняемое государством правило поведения участников общественных отношений, выраженное в их юридических правах и обязанностях.

Особенности финансово-правовой нормы обусловлены тем, что она в отличие от норм других отраслей права регулирует отношения, возникающие в процессе планового образования, распределения и использования государством и органами местного самоуправления финансовых ресурсов, необходимых им для осуществления своих задач.

Это выражается в особенностях:

- 1) содержания финансово-правовых норм;
- 2) характера установленных в них предписаний;
- 3) мер ответственности за нарушение предусмотренных правил;
- 4) порядка защиты прав участников финансовых отношений.

Содержание финансово-правовых норм составляют правила поведения в общественных отношениях, возникающих в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, функционирования публичных денежных фондов и сопутствующих финансовых инструментов, обеспечивающих реализацию государственных задач. Эти правила выражаются в предоставлении участникам данных отношений таких юридических прав и возложении на них юридических обязанностей, осуществление которых обеспечивает планомерное образование, распределение и использование централизованных и децентрализованных денежных фондов (доходов) государства и органов местного самоуправления, других публичных денежных фондов соответственно их задачам в каждый конкретный период времени, вытекающим из политики по социально-экономическому развитию страны. Это общее содержание финансово-правовых норм имеет разнообразное конкретное выражение, что обусловлено разнообразием финансовых отношений, многозвенностью финансовой системы. Они содержат правила взимания налогов и других обязательных платежей с граждан и предприятий, аккумуляции и расходования бюджетных средств, создания и распределения кредитных ресурсов и страховых фондов, функционирования финансового рынка и т. п.

Содержание финансово-правовых норм обусловило их в основном *императивный (повелительный) характер*. Как правило, они содержат требования, выраженные в категорической форме и не допускающие их произвольного изменения, точно определяют объемы прав и обязанностей участников финансовых отношений. Эти права и обязанности направлены на обеспечение в целом интересов государства и муниципальных образований, а также интересов каждого из участников финансовых отношений, в том числе предприятий, организаций и учреждений всех форм собственности, граждан. Например, в финансово-правовых нормах содержатся адресованные предприятиям и гражданам требования вносить в государственный или местный бюд-

жет платежи по установленным законодательством налогам, соблюдая предусмотренные сроки, представлять отчеты и иные документы для проведения контроля со стороны компетентных органов, совершать другие действия, обеспечивающие аккумуляцию в распоряжение государства и органов местного самоуправления денежных средств и их использование в соответствии с утвержденными планами. Вместе с тем в целях соблюдения прав и интересов плательщиков установлены обязанности государственных органов возвращать им излишне взысканные платежи. В финансово-правовых нормах закреплена обязательная для всех их уровней порядок формирования бюджетов, использования внебюджетных целевых фондов с определением прав и обязанностей участников этой деятельности.

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

Таким образом, **финансово-правовая норма (норма финансового права)** — это установленное государством и обеспеченное мерами государственного принуждения строго определенное поведение в общественных финансовых отношениях, возникающих в процессе планового образования, распределения и использования государственных (и муниципальных) денежных фондов и доходов, которое закрепляет юридические права и юридические обязанности их участников.

Лучшему уяснению особенностей и роли финансово-правовых норм способствует их **классификация**. Ее можно провести по нескольким основаниям.

В зависимости от способа воздействия на участников финансовых отношений, определяющего характер их юридических прав и обязанностей, финансово-правовые нормы подразделяются на три вида:

обязывающие, запрещающие и уполномочивающие (управомочивающие).

Обязывающие финансово-правовые нормы требуют от участников финансовых отношений (государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, граждан и др.) совершить определенные действия, устанавливают их обязанности в сфере этих отношений. Они, например, предписывают налоговым органам известить граждан-налогоплательщиков о суммах и сроках предстоящих платежей, а гражданам — уплатить своевременно эти платежи. Требуется строгое соблюдение правил при оказании финансовой помощи из высшего бюджета нижестоящему¹. Большая часть финансово-правовых норм имеет именно такой характер. В этом проявляется основной, императивный метод финансово-правового регулирования — метод властных предписаний.

Запрещающие финансово-правовые нормы содержат запрет на совершение определенных действий, устанавливают обязанность участников финансовых отношений воздержаться от них. Так, запрещено придавать обратную силу законодательным актам, ухудшающим положение налогоплательщиков. Субъектам РФ и органам местного самоуправления запрещено устанавливать (вводить) налоги, не предусмотренные федеральным законодательством (ст. 5, 12 НК РФ). На территории РФ запрещено введение других денежных знаков, кроме рубля, и выпуск денежных суррогатов. Центральному банку РФ запрещено предоставлять кредиты Правительству РФ для финансирования бюджетного дефицита, за исключением случаев, когда это особо предусматривается законом о федеральном бюджете².

Однако число запрещающих финансово-правовых норм сравнительно невелико. Это объясняется тем, что при регулировании финансовых отношений преобладают нормы обязывающего характера. Предписывая совершение строго определенных действий, они обычно исключают необходимость установления связанных с этими действиями запретов.

Но в некоторых случаях запреты все же предусмотрены — в целях усиления гарантий прав участников финансовых отношений, подчеркивания особой важности соблюдения финансовой дисциплины в той или иной области. А в каких-то случаях запрещающие нормы определяют пределы дозволенных действий. Например, закон запрещает определять условия и порядок предоставления налоговых льгот, носящих индивидуальный характер (ст. 56 НК РФ).

¹ См. гл. 16 БК РФ.

² См. ст. 22 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм. и доп. от 3 июля 2016 г. № 362-ФЗ г.).

Уполномочивающие финансово-правовые нормы предоставляют возможность принятия самостоятельных решений участникам финансовых отношений, но в строго установленных границах. Таким образом, и этим нормам свойственна императивность, поскольку не допускается выход за эти границы. Например, представительные органы власти субъектов РФ при введении региональных налогов вправе решать вопросы, круг которых определен федеральным законодательством, а именно о ставках налогов, порядке и сроках уплаты (п. 3 ст. 12 НК РФ). Предприятия вправе распоряжаться своей прибылью, но после выполнения обязанностей по платежам в бюджет.

Уполномочивающие финансово-правовые нормы призваны развивать инициативу в финансово-хозяйственной деятельности, исходя из общегосударственных, региональных и местных задач. Поэтому в условиях перехода к рыночным отношениям при усилении роли экономических рычагов регулирования возрастает потребность в применении таких норм. Это связано также с повышением самостоятельности хозяйствующих субъектов, перспективами возрастания роли субъектов РФ и органов местного самоуправления.

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

Материальные финансово-правовые нормы закрепляют состав финансовой системы, виды и объем денежных обязательств предприятий и граждан перед государством и муниципальными образованиями, источники формирования кредитных ресурсов банков, виды расходов, включаемых в бюджеты и внебюджетные государственные фонды, и т. п., т. е. материальное (денежное) содержание юридических прав и обязанностей участников финансовых отношений.

Процессуальные (процедурные) финансово-правовые нормы устанавливают порядок деятельности в области формирования, распределения и использования государственных и муниципальных денежных фондов (доходов). Они требуют соблюдения предусмотренных процедурных правил в этой деятельности: сроков, участия определенных органов, установленной юридической формы принимаемых решений и т. п.

В отличие от некоторых других отраслей права раздели и институты финансового права, как правило, представляют целостное единство материальных и процессуальных норм. Напротив, в бюджетном праве довольно четко обособлена от материальных норм совокупность норм, регулирующих бюджетный процесс. В БК РФ особо выделена часть третья под названием «Бюджетный процесс в Российской Федерации». Такое обособление было свойственно и действовавшему до него Закону РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об

основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»¹. Большое внимание формированию процессуальных норм уделено в НК РФ.

Высокий уровень разработанности и четкое соблюдение процессуальных финансово-правовых норм способствуют эффективности использования механизма финансов, служат важной гарантией реализации материальных прав и обязанностей в области финансов в полном объеме, являются необходимым условием формирования правового государства. Развитие российского финансового права в таком аспекте является актуальной задачей.

Норма финансового права по своей *логической структуре* состоит из трех основных элементов: гипотезы, диспозиции и санкции, каждый из которых отражает особенности этой отрасли права.

Гипотеза указывает на условия действия финансово-правовой нормы. Чаще всего гипотеза финансово-правовой нормы имеет сложную форму и содержит ряд четко сформулированных условий, при наличии которых требуется или предоставляется право совершить определенные действия в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Например, обязанность предприятия уплатить в государственный бюджет налог на прибыль реализуется при условии, если оно имеет расчетный счет в банке и самостоятельный (отдельный) баланс, а также получает подлежащую налогообложению прибыль и др.

Диспозиция устанавливает содержание самого правила поведения, т. е. предписывает совершение определенных действий по формированию, распределению или использованию государственных и муниципальных финансовых ресурсов, выражает содержание прав и обязанностей участников финансовых отношений. Диспозиция требует определенного поведения от участников финансовых отношений и не допускает отклонения от этих требований.

Санкция предусматривает последствия нарушения правовой нормы, определяет вид и меру юридической (финансово-правовой) ответственности нарушителей финансово-правовых норм². Санкции применяются в разных сферах финансовых правоотношений (бюджетной, налоговой, кредитной и др.), отличаясь спецификой в каждой

¹ Ведомости РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

² О финансово-правовой ответственности и финансовых правонарушениях см.: Арсланбекова А. З. Финансово-правовые санкции в системе мер юридической ответственности. М., 2008; Карасева М. В. Финансовое право. Общая часть. С. 181—200; Крохина Ю. А. Финансовое право России. М., 2004. С. 164—191; Разгильдиева М. Б. Налоговая ответственность в системе юридической ответственности // Правоведение. 2002. № 5. С. 128—133.

из них. Посредством санкций осуществляется государственное принуждение к исполнению финансово-правовых норм. Основанием для применения финансово-правовых санкций является нарушение норм финансового права (финансовое правонарушение), т. е. несоблюдение установленных ими правил: нецелевое использование средств, несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям, несоблюдение нормативов финансовых затрат, неуплата или неполная уплата налогов, нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения, представление коммерческим банком недостоверной информации Центральному банку РФ и т. п.

Итак, **финансово-правовая санкция — это мера юридической ответственности за нарушение норм финансового права.**

Финансово-правовым санкциям в сравнении с санкциями норм других отраслей права свойствен ряд особенностей. Они имеют, как правило, денежный характер, т. е. содержат меры принудительного воздействия на нарушителя через его денежные фонды и средства (прямым или косвенным путем), такие как наложение штрафа, начисление пени, принудительное изъятие бюджетных средств, приостановление операций по счетам в банках, запрет на осуществление банком отдельных банковских операций и т. д.

Изъятые таким образом денежные средства как правило зачисляются в государственную (федеральную и субъектов РФ) или муниципальную казну.

Данные санкции распространяются на всех участников финансовых правоотношений — Российскую Федерацию, субъекты РФ, муниципальные образования (например, принудительное списание средств с единого счета федерального бюджета, со счетов других соответствующих бюджетов), органы государственной власти и местного самоуправления, организации, физических лиц (блокировка расходов получателя бюджетных средств, наложение штрафов и пеней, приостановление операций по счетам, штрафы за несоблюдение порядка ведения кассовых операций предприятиями, учреждениями и организациями и т. п.).

Меры финансово-правовой ответственности применяются в *судебном* или *несудебном* (административном) порядке — по решению соответствующих органов исполнительной власти. К таким органам относятся органы Федерального казначейства, Федеральной налоговой службы, Центрального банка РФ и др. Применение санкций в административном порядке связано с необходимостью быстрого реагирования на финансовые правонарушения. Однако это не исключает в соответствующих случаях необходимости принятия судебных решений при привлечении к ответственности за налоговое правонаруше-

ние физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями. Финансово-правовые санкции соединяют в себе правосоставительные и штрафные (карательные) элементы. Помимо финансово-правовых санкций за *нарушения в области финансовой деятельности* могут быть применены меры дисциплинарного, административного, уголовно-правового и иного воздействия, т. е. установленные нормами других отраслей права. Основанием этого являются правонарушения соответствующего характера.

§ 2. Финансовые правоотношения: их понятие, особенности и виды

Финансовые правоотношения — это урегулированные нормами финансового права общественные отношения, участники которых выступают как носители юридических прав и обязанностей, реализующие содержащиеся в этих нормах предписания по образованию, распределению и использованию государственных и муниципальных, иных публичных денежных фондов и доходов.

Правовая урегулированность таких отношений необходима для достижения целей, стоящих перед государством и органами местного самоуправления в области финансовой деятельности, связанной с функционированием публичных финансов. Будучи урегулированными нормами финансового права, они становятся финансово-правовыми отношениями: возникают на основе норм финансового права, их участники находятся во взаимной связи через субъективные юридические права и обязанности, такие связи (отношения) охраняются принудительной силой государства.

Следует иметь в виду, что в процессе упомянутой финансовой деятельности возникают также отношения, не нуждающиеся в правовой регламентации (при осуществлении организационной, подготовительной, аналитической, массово-разъяснительной и иной подобной деятельности государственных органов и органов местного самоуправления). Однако именно финансово-правовые отношения выражают основное содержание этой деятельности, придают ей целенаправленность и четкую организованность.

Вне правовых отношений финансовая деятельность государства и муниципальных образований неосуществима. Только взаимосвязь юридических прав и обязанностей, реализация которых гарантируется мерами государственного принуждения, может обеспечить получение государством и органами местного самоуправления запланированных доходов, их распределение и использование в соответствии с намеченными планами и программами.

Обладая общими с другими правоотношениями чертами, финансовые правоотношения имеют и **особенности**. Основное отличие, определяющее и другие особенности данных правоотношений, заключается в том, что они возникают в процессе планового образования, распределения и использования государственных, муниципальных, иных публичных денежных фондов и доходов, т. е. *в процессе финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления*. Отсюда и другая их отличительная черта: финансовые правоотношения — *разновидность имущественных правоотношений, имеющих публичный характер*, так как возникают по поводу публичных денежных средств, точнее, финансовых ресурсов, используемых на общезначимые потребности. Такой объект правоотношений налицо, например, при возникновении их между государством и предприятиями в случаях внесения обязательных платежей в бюджет или, напротив, при получении из него ассигнований; при распределении органом государственного управления между подведомственными организациями финансовых ресурсов; между Центральным банком РФ и Правительством РФ при использовании банковского кредита для покрытия бюджетного дефицита; между государством и муниципальными образованиями, с одной стороны, и гражданами в связи с уплатой налогов — с другой, и т. д.

Урегулированные нормами финансового права отношения процедурного характера, связанные с использованием определенных форм и порядка деятельности (процессуальные финансовые правоотношения), также обеспечивают движение финансовых ресурсов.

Следующая особенность финансовых правоотношений состоит в том, что *одной из сторон в них всегда выступает государство и его уполномоченный орган, муниципальное образование и соответствующий орган местного самоуправления*. Это обусловлено тем, что само государство (или муниципальное образование) в интересах общества осуществляет финансовую деятельность: организует поступление денежных средств в различные государственные (муниципальные) денежные фонды, распределяет и использует их на социально-экономические программы и другие общественно необходимые потребности. При этом государственные органы наделены властными полномочиями: они вправе издавать предписания, обязательные для исполнения другими участниками финансовых правоотношений — предприятиями, организациями, учреждениями, гражданами. Такого рода предписания могут быть адресованы также другим государственным органам согласно подчиненности и подконтрольности. Однако государственные органы, выступая в финансовых правоотношениях от имени госу-

дарства, имеют не только право властных предписаний, но и обязанности, связанные с правами других участников финансовых правоотношений. Аналогично взаимодействуют с участниками финансовых правоотношений и органы местного самоуправления. Права всех участников финансовых правоотношений находятся под защитой государства, реализация их, как и выполнение финансовых обязанностей, обеспечивается его принудительной силой.

В последнее время в финансовом законодательстве, особенно в бюджетном, применительно к Российской Федерации, субъектам РФ и муниципальным образованиям стал употребляться термин «обязательство» — «расходные обязательства», «бюджетные обязательства» (см. ст. 6 БК РФ).

Все рассмотренные в комплексе специфические черты характеризуют финансовые правоотношения как государственно-властные имущественные (денежные) отношения¹. Воля государства, его предписания по образованию, распределению и использованию финансовых ресурсов на определенные периоды времени конкретизируются в финансовых планах (квартальных, годовых, перспективных) и программах, а также в нормативах, лимитах и т. п. Они утверждаются соответствующими государственными органами в установленном порядке и подлежат обязательному исполнению. Наличие финансового плана также можно отнести к характерным чертам финансовых правоотношений. Однако в некоторых предусмотренных законом случаях они могут быть оформлены договором.

Властно-имущественными являются и финансовые правоотношения с участием как одной из обязательных сторон органов местного самоуправления.

Возникновение, изменение и прекращение финансовых правоотношений происходит при наличии четко определенных в правовых нормах условий, или *юридических фактов*. Сами участники финансовых правоотношений о них договариваться не вправе. К юридическим фактам в финансовом праве относятся действия (бездействие) или события.

Действия — это юридические факты, которые являются результатом волеизъявления лиц. Они могут быть правомерными, т. е. отвечать требованиям закона, и неправомерными — не соответствующими им. Для финансовых правоотношений наиболее характерны такие юридические факты, как утверждение финансово-плановых актов. Соответственно общим требованиям правовых норм в них конкретно выражены права и обязанности участников правоотношений в облас-

¹ См.: Ровинский Е. А. Указ. соч. С. 134—138.

ти финансовой деятельности. После выполнения заданий, содержащихся в планах, финансовые правоотношения прекращаются, но нередко возникают вновь между этими же участниками на основе планов на новый период.

На основании правовых норм и финансовых планов общего значения принимаются индивидуальные финансово-правовые акты, которые также ведут к возникновению, изменению или прекращению финансовых правоотношений. Это, например, уведомление налогоплательщика со стороны налогового органа о необходимости уплаты определенной суммы налога, утверждение государственным органом лимита выделяемых подведомственным учреждениям средств, распоряжение о выделении временной финансовой помощи подведомственным предприятиям и др. В установленных законодательством случаях юридическими фактами могут выступать и договоры, одной из сторон которых является орган государственной власти или местного самоуправления.

При неисполнении участниками финансовых правоотношений своих обязанностей возникают правоотношения, связанные с применением мер ответственности (взыскание штрафа в связи с неуплатой налогового платежа в государственный или местный бюджет, прекращение финансирования при использовании средств не по целевому назначению и др.).

События — это обстоятельства, не зависящие от воли людей (смерть и рождение человека, стихийное бедствие). Правовая норма может связывать с ними возникновение, изменение или прекращение финансовых правоотношений. Например, рождение у гражданина ребенка, достижение лицом определенного возраста влияют на правоотношения по поводу налоговых платежей; в связи со стихийными бедствиями, эпидемиями возникают правоотношения по поводу предоставления из федерального бюджета субвенций пострадавшим субъектам РФ.

Лучшему представлению о финансовых правоотношениях, пониманию их содержания и особенностей помогает их *классификация* по разным основаниям: по кругу участников, по способам государственной защиты, по длительности и др.

Наиболее полно раскрывает содержание финансовых правоотношений их классификация на **виды**. В зависимости от структуры финансовой системы РФ выделяются финансовые правоотношения, возникающие в связи с функционированием соответствующего звена финансовой системы: бюджетные; налоговые; по поводу организации финансов государственных и муниципальных предприятий, организации страхового дела и т. д. Такие виды финансовых правоотноше-

ний соответствуют систематизации норм финансового права по этому же признаку.

В связи с существованием материальных и процессуальных норм финансового права, выделяемых в зависимости от объекта правового регулирования, финансовые правоотношения также могут быть материальными и процессуальными.

В *материальных* финансовых правоотношениях реализуются права и обязанности субъектов по получению, распределению и использованию определенных финансовых ресурсов. Эти финансовые ресурсы выражены в конкретном размере или определенном виде доходов и расходов. Основное содержание субъективных материальных финансовых прав и обязанностей заключается в возможности или необходимости получения, уплаты, распределения, расходования, перераспределения, изъятия и т. п. этих конкретно-определенных объемов финансовых средств. В результате реализации данных прав и обязанностей в конечном счете регулярно образуются и используются государственные и муниципальные денежные фонды.

В *процессуальных* финансовых правоотношениях выражается юридическая форма, в которой происходит получение государством или органами местного самоуправления в свое распоряжение финансовых ресурсов, их распределение и использование. Поэтому процессуальные субъективные права и обязанности (полномочия) направлены на использование определенной юридической формы и порядка финансовой деятельности. Например, на стадии составления проекта бюджета к ним относятся обязанность Правительства РФ представить в установленный срок Государственной Думе проект федерального бюджета по определенному перечню показателей. Процессуальные финансовые правоотношения осуществляются путем использования установленных форм и видов актов государственных органов и органов местного самоуправления, соблюдения определенной последовательности и сроков тех или иных действий.

Между процессуальными и материальными финансовыми правоотношениями существует неразрывная связь. Процессуальные финансовые правоотношения имеют значение именно как форма реализации материальных прав и обязанностей в области финансов. К. Маркс подчеркивал, что «форма лишена всякой ценности, если она не есть форма содержания»¹. Вместе с тем правильно избранная процессуальная форма способствует наилучшему осуществлению материальных прав и обязанностей в области финансов, поскольку не только содержание, но и формы существенны. Поэтому одним из важных

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 158.

факторов повышения уровня финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления является совершенствование процессуальной стороны этой деятельности.

§ 3. Субъекты финансового права

Финансовое право, регулируя относящиеся к его предмету общественные отношения, определяет круг участников или субъектов этих отношений, наделяет их юридическими правами и обязанностями, которые обеспечивают планомерное и целенаправленное образование, распределение и использование публичных денежных фондов. Носители этих прав и обязанностей являются субъектами финансового права. Следует различать понятия «субъект финансового права» и «субъект (участник) финансового правоотношения», хотя они во многом совпадают.

Субъект финансового права — это лицо, обладающее правосубъектностью, т. е. потенциально способное быть участником финансовых правоотношений, поскольку оно наделено необходимыми правами и обязанностями. *Субъектом же финансового правоотношения выступает* реальный участник конкретных правоотношений¹. Юридические права и обязанности в сфере финансовой деятельности принадлежат субъектам финансового права в силу действия финансово-правовых норм, независимо от участия в конкретных правоотношениях. Но нельзя и противопоставлять данные понятия. Ведь субъект финансового права, вступая в конкретные правоотношения при реализации своих прав и обязанностей, приобретает новые свойства — он становится субъектом (участником) правоотношения. Но при этом он сохраняет свои качества, которыми обладал до вступления в них, т. е. остается субъектом финансового права.

Таким образом, субъект финансового права — понятие более широкое, чем субъект (участник) финансового правоотношения. В данный момент носители финансовых прав и обязанностей могут еще не вступить в конкретные правоотношения. Кроме того, какая-то часть прав и обязанностей может остаться нереализованной. Однако объем такой части гораздо меньший, чем по другим отраслям права, в силу особенностей финансовых правоотношений, обусловленных возникновением этих отношений в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Например, не требуется и не предполагается реализация всех прав, которыми наделяет законодательство субъектов гражданского права (право наследования, даре-

¹ См.: Алексеев С. С. Общая теория права. М., 1982. Т. 2. С. 140; Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. С. 482.

ние, купля-продажа и т. д.). Иначе складываются финансовые правоотношения: участие в них государственных органов (органов местного самоуправления) с определенной компетенцией в принципе *предполагает необходимость полного осуществления входящих в нее прав и обязанностей в области финансов*. Но и в этой области в связи с действием уполномочивающих финансово-правовых норм и других факторов субъекты могут не проявить волю к реализации некоторых своих прав (например, право изыскания и использования дополнительно выявленных сверх утвержденных по бюджету доходов, право обращения с заявлением об отсрочке или рассрочке налоговых платежей и др.).

Особенность круга субъектов финансового права состоит в том, что в него входят три основные группы, на которые подразделяются субъекты российского права: 1) государство и его территориальные подразделения; 2) коллективные субъекты; 3) индивидуальные субъекты. Каждая из них отличается своеобразием. Возможно подразделение субъектов финансового права и на две группы: 1) организации, куда входят две первые из названных выше групп, и 2) граждане (или физические лица) в качестве индивидуальных субъектов. Такая классификация также целесообразна и имеет значение при рассмотрении ряда вопросов (например, об ответственности, о способах защиты прав субъектов финансового права и видов их ответственности за финансовые правонарушения). Однако подразделение на три группы полнее раскрывает особенности круга субъектов финансового права.

В первую группу субъектов финансово-правовых отношений (*государство и его территориальные подразделения*) входят:

- а) Российская Федерация;
- б) субъекты РФ — республики, края, области, города федерального значения Москва, Санкт-Петербург и Севастополь¹, автономная область, автономные округа (в настоящее время некоторые автономные округа по волеизъявлению населения вошли в состав краев в качестве их составной части²);
- в) муниципальные образования — муниципальные районы, городские округа, городские или сельские поселения³;

¹ См. Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (с изм. от 23 июня 2016 г. № 5-ФКЗ).

² См., например, Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа».

³ См. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

г) административно-территориальные образования особого режима (закрытые административно-территориальные образования).

Такой круг субъектов свойствен, в частности, бюджетным правоотношениям. Законодательство закрепляет право на государственный или местный бюджет именно за этими субъектами, а не за государственными органами, что выражает принцип народовластия, закрепленный в Конституции РФ. Принадлежность бюджета государству и его территориальному подразделению является и необходимым атрибутом, отражающим их организованность в соответствующую единицу — государство, автономию, муниципальное образование. В связи с правом на самостоятельный бюджет они обладают целым комплексом прав на получение определенных бюджетных доходов и использование их для социально-экономического развития соответствующей территории, осуществления других своих задач.

Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования выступают субъектами права и в других финансовых отношениях, например в отношениях, связанных с государственным (муниципальным) долгом при выпуске облигаций государственных (муниципальных) займов, при использовании банковского кредита для покрытия недостатка бюджетных средств. Соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления в этом случае выступают от имени и в интересах в целом Российской Федерации, республики, области и т. д., которые и являются носителями прав и обязанностей. Выполнение финансовых обязанностей перед другими субъектами обеспечивается при этом за счет средств государства или его территориальных подразделений, т. е. соответствующего государственного или местного бюджета.

Закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) согласно российскому праву — это имеющие органы местного самоуправления административно-территориальные единицы с особым правовым режимом¹. Вся территория ЗАТО является территорией муниципального образования со статусом городского округа.

В пределах ЗАТО расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты. В связи с этим устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан. Решение о

¹ См. Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (с изм. и доп. от 3 июля 2016 г. № 297-ФЗ).

создании и упразднении ЗАТО принимается Президентом РФ по предложению Правительства РФ. ЗАТО находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам: установления его административной подчиненности и границ; определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении ЗАТО; введения и обеспечения особого режима.

Все это определило особенности и финансово-правового положения ЗАТО. Помимо формирования и исполнения местного бюджета в общем порядке ЗАТО, в отличие от других муниципальных образований, вступает в бюджетные правоотношения непосредственно с федеральными органами власти.

В случае строительства или реконструкции в ЗАТО предприятий и объектов с сохранением их оборонной направленности за счет средств федерального бюджета часть их в установленных законом размерах должна быть отчислена органам местного самоуправления ЗАТО¹.

Помимо рассмотренных территориальных образований, имеющих органы власти соответствующего уровня и выражающих систему государственного и административно-территориального устройства страны, в ее рамках выделяются территории в целях выполнения определенных задач в области экономики, социальной сферы и др. К таким территориям относятся особые экономические зоны (ОЭЗ). В связи с их функционированием возникают финансовые правоотношения, отличающиеся спецификой.

Согласно законодательству *особая экономическая зона* представляет собой определяемую Правительством РФ часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности². Особые экономические зоны создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей, производства новых видов продукции, транспортной инфраструктуры, а также туризма и санаторно-курортной сферы. Соответственно этому создаются следующие типы ОЭЗ: а) промышленно-производственные; б) технико-внедренческие; в) туристско-рекреационные.

Решение о создании ОЭЗ на территории субъекта РФ и муниципального образования принимает Правительство РФ. Управление

¹ См. постановление Правительства РФ от 18 апреля 2005 г. № 232 «Об утверждении Правил компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования» (с изм. и доп. от 26 ноября 2015 г. № 1269).

² См. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 13 июля 2015 г. № 213-ФЗ г.).

деятельностью в ОЭЗ Указом Президента РФ от 5 октября 2009 г. № 1107¹ возложено на Министерство экономического развития РФ через подведомственные ему службы и агентства (*федеральные службы*: государственной статистики; государственной регистрации; кадастра и картографии; *федеральные агентства* — по государственным резервам; по управлению государственным имуществом). Названное Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности в данной сфере через Законодательством урегулированы особенности финансово-бюджетных отношений ОЭЗ, вопросы налоговых и таможенных платежей (например, вопрос о гарантиях от неблагоприятного изменения законодательства о налогах), контроля за использованием бюджетных средств и др.

Вторую группу субъектов финансового права образуют *коллективные субъекты* — государственные, муниципальные и общественные организации. К их числу относятся:

- а) государственные органы представительной и исполнительной власти;
- б) органы местного самоуправления;
- в) предприятия, организации, учреждения, основанные на разных формах собственности, среди которых выделяются коммерческие и некоммерческие организации.

Органы государственной власти относятся к числу субъектов финансового права, участие которых обязательно в финансовых правоотношениях. В их круг входят органы представительной власти и исполнительной власти федерального уровня и уровня субъектов РФ. В числе органов исполнительной власти — как органы общей компетенции, так и различные органы специальной (отраслевой) компетенции — министерства, службы, агентства и т. д., а также система финансово-кредитных органов.

Особую группу составляют *органы местного самоуправления*, осуществляющие в соответствии с Конституцией РФ (ст. 12, 132) самостоятельное решение финансовых вопросов местного значения.

Участие в правоотношениях органов не только исполнительной, но и представительной власти — характерная особенность круга субъектов финансового права в отличие, например, от административного права, субъектами которого органы представительной власти не являются.

¹ См. Указ Президента РФ от 5 октября 2009 г. № 1107 «Вопросы Министерства экономического развития Российской Федерации» (с изм. от 21 мая 2012 г. № 636); постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» (с изм. от 18 августа 2016 г. № 812).

Юридические права и обязанности органов государственной власти и местного самоуправления как субъектов финансового права выражают их компетенцию по осуществлению определенной части финансовой деятельности государства, муниципальных образований, подлежащую обязательной реализации. Компетенция соответствующего органа распределяется между его структурными подразделениями и должностными лицами и в силу своей обязательности требует от них активных действий.

Широкий круг субъектов финансового права представляют *предприятия и иные коммерческие организации* различных организационно-правовых форм и форм собственности, действующие на праве хозяйственного ведения. Основной целью их деятельности является извлечение прибыли. Такие организации вступают в финансовые правоотношения в связи с внесением в бюджет налогов и других обязательных платежей, получением финансовой поддержки, распределением прибыли и т. д. Для вступления в названные правоотношения предприятия должны обладать юридической самостоятельностью, иметь свой финансовый план. Однако законодательством предусматривается, что филиалы, другие обособленные подразделения предприятий могут исполнять обязанности последних, в частности по уплате налогов по месту своего нахождения (ст. 19 НК РФ).

В круге этой группы субъектов финансового права выделяются своей спецификой следующие государственные и муниципальные предприятия: а) *унитарные предприятия*¹, основанные на праве хозяйственного ведения, и б) *казенные предприятия*, основанные на праве оперативного управления². Такие предприятия находятся в прямом государственном (или муниципальном) подчинении и управлении уполномоченных органов, включая область финансов. Поэтому содержание финансовых правоотношений, в которые вступают эти предприятия, отличается спецификой, обусловленной наличием у государственных органов и органов местного самоуправления полномочий по управлению их финансовой деятельностью, определенным ограничением их самостоятельности.

В условиях перехода к рыночным отношениям развиваются различные организационные формы объединений предприятий, причем предприятия сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица. Такими объединениями являются союзы, ассоциации,

¹ См. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (с изм. и доп. от 23 мая 2016 г. № 149-ФЗ).

² О создании казенных предприятий см. Указ Президента РФ от 23 мая 1994 г. № 1003 «О реформе государственных предприятий» (утратил силу с 24 февраля 2004 г.); ст. 115 ГК РФ.

компании, гильдии, холдинги, межотраслевые, региональные и другие объединения. Они создаются на договорной основе, действуют на принципах коммерческого расчета, самофинансирования и самоуправления и вступают в соответствующих случаях в финансовые отношения.

Заметно развилась сеть *малых предприятий*, которые также вступают с государством и муниципальными образованиями в финансовые правоотношения, отличающиеся своей спецификой. Например, применительно к ним действует упрощенная система налогообложения¹.

К субъектам финансового права относятся и организации, именуемые *учреждениями*. Они являются некоммерческими организациями (не имеющими своей основной целью получение прибыли). Учреждения по форме собственности могут быть государственными (муниципальными) и частными (см. Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 406-ФЗ)).

Государственные (муниципальные) учреждения подразделяются на автономные, бюджетные и казенные (ст. 120 ГК РФ, ст. 9¹ Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ). *Автономным учреждением*² признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти или местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах. Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано, если иное не предусмотрено законом. Среди некоммерческих организаций выделяется и такая их форма, как государственные корпорации (см. ст. 7² Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Положения, установленные БК РФ относительно учреждений распространяются и на государственные органы, органы местного самоуправления и органы управления государственных внебюджетных

фондов. В ведении этих органов находятся *казенные учреждения*, финансовое обеспечение деятельности которых осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов на основании бюджетных смет. Казенные учреждения могут осуществлять деятельность, приносящую доходы, которые поступают в соответствующий бюджет. Существенное значение приобрели права и обязанности учреждений, связанные с использованием внебюджетных источников средств, получаемых ими в результате предпринимательской и иной деятельности (оказание дополнительных услуг и т. п.), приносящей доходы.

Среди названных субъектов финансового права своей спецификой выделяется *инвестиционный Центр «Сколково»*, правовой статус которого определен Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ (с изменениями от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ). В Законе он определяется как совокупность инфраструктуры территории Центра и механизмов взаимодействия лиц, участвующих в реализации проекта с использованием этой инфраструктуры (п. 2 ст. 2). Инфраструктура территории Центра включает совокупность территории Центра, а также зданий, строений и иных объектов коммунальной инфраструктуры (ст. 2).

Реализация проекта осуществляется в целях развития исследований, разработок и коммерциализации их результатов по направлениям, указанным в Законе (ч. 8 ст. 10).

Следующая группа субъектов финансового права — *индивидуальные субъекты*, или физические лица. Это граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства. Их права и обязанности связаны в большей части с налоговыми и другими обязательными платежами, поступающими в государственную или муниципальную казну. Законодательство устанавливает в качестве основных условий привлечения гражданина к уплате налогов наличие у него дохода, превышающего установленный необлагаемый минимум, или определенного имущества, подлежащего налогообложению (строения, транспортные средства, земельный участок и др.). Граждане могут вступать в финансовые правоотношения в области государственного и банковского кредита, государственного страхования, по поводу самообложения в муниципальных образованиях. Законодательство определяет, в каких случаях субъектами финансового права РФ могут быть не только граждане России, но и иностранцы и лица без гражданства. Среди физических лиц — субъектов финансового права особым статусом выделяются граждане, занимающиеся индивидуальной предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, в том числе главы крестьянского (фермерского) хозяйства.

¹ См. гл. 26² НК РФ.

² См. ст. 120 ГК РФ; Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (с изм. от 23 мая 2016 г. № 149-ФЗ).

Еще одна важная сторона правосубъектности граждан РФ — они имеют право на участие в финансовой деятельности государственных органов, основанное на положениях Конституции РФ (ст. 32).

§ 4. Защита прав субъектов финансовых правоотношений

Выполнение правил, закрепленных в финансово-правовых нормах, означает и соблюдение прав субъектов финансовых правоотношений. В этих целях широко применяется *метод убеждения* в различных формах, прежде всего проведения разъяснительной работы. В результате большей частью субъектов требования финансово-правовых норм выполняются добровольно. В случае нарушения установленных правил вводится в действие *метод государственного принуждения* в различных его проявлениях (применение санкций, пресекательных и восстановительных мер). Важно, чтобы в соотношении этих методов первоочередность принадлежала методу убеждения. Такая последовательность свойственна лишь высокому уровню правосознания. Поэтому в области финансов в условиях перехода к рыночным отношениям к нему необходимы повышенные требования.

Меры государственного принуждения являются неотъемлемым элементом механизма правового регулирования финансовых отношений, как и любых других общественных отношений. Они призваны обеспечить *исполнение финансово-правовых обязанностей, а в соответствующих случаях — восстановление нарушенных прав*. Это относится ко всем видам субъектов финансового права — государству, его территориальным подразделениям, органам государственной власти и местного самоуправления, предприятиям, организациям, учреждениям, гражданам.

Защита прав и законных интересов субъектов, участвующих в финансовых правоотношениях, производится в **административном** или **судебном порядке**, что в настоящее время является общим правовым правилом и касается *всех субъектов финансового права*. Разрешение дела в административном порядке *не исключает возможности* обращения при неудовлетворяющем исходе в суд или арбитражный суд. При этом следует учитывать, что в НК РФ с января 2014 г.¹ закреплён **обязательный** досудебный порядок урегулирования налоговых споров для решений по камеральным и выездным налоговым проверкам (п.2 ст.138 НК РФ). Таким образом, лицо, чьи права и законные интересы

нарушены, не может обратиться в суд без предварительного обращения с жалобой в вышестоящий налоговый орган.

В различных финансовых отношениях *административный порядок* защиты прав имеет свои особенности, но везде он проявляется в форме властных велений при вынесении решения соответствующими уполномоченными государственными органами (помимо судебного разбирательства), например при защите прав государства на получение налоговых платежей — *беспорный порядок взыскания* их с организаций по решению налогового органа при невнесении платежей в срок (ст. 46 НК РФ); в том же порядке с их счетов списываются суммы бюджетных средств, используемые не по целевому назначению (ст. 306⁴ БК РФ), взыскиваются штрафы Центральным банком РФ с кредитных организаций при нарушении установленных правил в денежно-кредитной сфере.

В свою очередь, субъекты, к которым применены меры, вытекающие из рассмотренного порядка, *в целях защиты своих прав и законных интересов* вправе, во-первых, обжаловать действия соответствующих государственных органов также в административном порядке по подчиненности (вышестоящему органу или должностному лицу) и, во-вторых, обратиться в суд общей юрисдикции или арбитражный суд. Оба порядка защиты прав указанных субъектов в области финансовых отношений могут быть использованы и в других случаях их нарушения.

Общие положения о подведомственности при *судебном рассмотрении* дел по спорам, возникающим в сфере финансовой деятельности государства, определены АПК РФ (гл. 4).

В финансовых правоотношениях с участием государства и граждан также действуют административный и судебный порядки защиты прав и законных интересов обеих сторон. При этом усилена ориентация на использование судебного порядка, который имеет конституционную основу (ст. 46 Конституции РФ). Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Эти нормы конкретизированы в отраслевом законодательстве, например в НК РФ и других нормативных актах. Если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, каждый гражданин вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав. Вступление России в Совет Европы расширяет такие возможности граждан РФ.

Однако граждане, как и другие субъекты финансовых правоотношений, по своему выбору могут обратиться за защитой своих прав не в

¹ См. Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации».

суд, а к вышестоящему органу или должностному лицу, т. е. использовать административный порядок защиты.

Судебный порядок применяется и при защите финансовых интересов и прав государства во взаимоотношениях с гражданами (взыскание с них налогов, финансовых санкций, платежей по обязательному государственному страхованию и самообложению сельского населения). Ранее в соответствии с нормами ГПК РФ (ст. 121—122 ГПК РФ), а с 15 сентября 2015 г. — в соответствии со ст. 123¹ КАС РФ предусматривается возможность применения упрощенного судебного порядка рассмотрения дел единолично судьей по взысканию с граждан недоимок по налогам, сборам и другим обязательным платежам на основании судебного приказа.

Важной стороной защиты прав в финансовых отношениях с государством является установление в законодательстве гарантий возмещения ущерба гражданам и юридическим лицам, причиненного незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц. Так, суммы налогов и других обязательных платежей, неправильно взысканные государственными налоговыми органами, подлежат возврату, а причиненный налогоплательщикам вследствие ненадлежащего осуществления обязанностей ущерб — возмещению. Эта норма имеет конституционную основу (ст. 52 Конституции РФ).

Особое место в защите прав и законных интересов субъектов финансового права принадлежит Конституционному Суду РФ. Согласно Конституции РФ (ст. 125) и Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» в его полномочия входит: разрешение вопросов о соответствии Конституции РФ законов и других нормативных актов, а также разрешение споров о компетенции между государственными органами (без решения вопросов о конституционности правоприменительной практики и деятельности государственных органов); проверка по жалобам граждан и запросам судов конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Все это относится и к сфере финансовых отношений.

Важная роль в обеспечении соблюдения прав субъектов финансовых правоотношений принадлежит прокуратуре РФ, которая призвана осуществлять надзор за исполнением законов министерствами, ведомствами, в том числе органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами; за соблюдением прав человека и гражданина, в том числе органами финансового контроля. Прокурор приносит протест на противоречащий закону правовой акт (лицу, издавшему его) и вносит пред-

ставление в орган (или должностному лицу), который уполномочен устранить эти нарушения¹.

Таким образом, установленный порядок защиты финансовых прав и законных интересов исходит из необходимости соблюдения требований законодательства всеми участниками финансовых правоотношений, включая государство и его органы.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте понятие финансово-правовой нормы (нормы финансового права).
2. Какие особенности свойственны финансово-правовым нормам?
3. Что означает императивный характер финансово-правовых норм? В чем он проявляется?
4. Какие виды (группы) финансово-правовых норм выделяются в зависимости от способа воздействия на участников финансовых отношений? Приведите примеры норм соответствующих видов.
5. Что понимается под материальными финансово-правовыми нормами? Приведите примеры таких норм.
6. Что понимается под процессуальными финансово-правовыми нормами? Приведите примеры таких норм.
7. Какова логическая структура финансово-правовой нормы? Проанализируйте каждый из ее элементов на примере конкретной финансово-правовой нормы.
8. Дайте определение финансово-правовых санкций. Каковы их виды? Приведите примеры.
9. Каковы особенности финансово-правовых санкций?
10. Сформулируйте понятие финансового правоотношения.
11. Какие особенности свойственны финансовым правоотношениям?
12. Охарактеризуйте основания возникновения, изменения и прекращения финансовых правоотношений.
13. Рассмотрите классификационные виды финансовых правоотношений.
14. Определите понятие субъекта финансового права. Различаются ли между собой понятия «субъект финансового права» и «субъект финансового правоотношения»?
15. Кто относится к субъектам финансовых правоотношений? Какие выделяются их виды (группы)?
16. Субъектами каких финансовых правоотношений могут выступать граждане?
17. Какие виды организаций являются участниками финансовых правоотношений?
18. В каких финансовых правоотношениях субъектом права выступает непосредственно государство, муниципальное образование?
19. Какие порядки защиты прав и законных интересов участников финансовых отношений установлены российским законодательством?

¹ См. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 305-ФЗ).

20. В чем состоит административный порядок защиты прав субъектов финансовых правоотношений? Какие государственные органы его используют?

21. В чем состоит судебный порядок защиты прав субъектов финансовых правоотношений? Кто может воспользоваться таким порядком? В каких случаях единолично судьей рассматривается и принимается решение по соответствующему делу?

22. Каков порядок обжалования в суд действий и решений, нарушающих права граждан — субъектов финансовых правоотношений?

23. Какова роль Конституционного Суда РФ в защите прав субъектов финансовых правоотношений?

24. Какова роль прокуратуры РФ в обеспечении соблюдения прав субъектов финансовых правоотношений, ее задачи и функции?

Глава 4. Финансовая деятельность государства и муниципальных образований, ее понятие и правовые формы

§ 1. Понятие и роль финансовой деятельности государства и муниципальных образований

Необходимость использования финансов (финансовой системы) государством и муниципальными образованиями для решения своих задач обусловила осуществление ими особой, а именно финансовой, деятельности. В ходе финансовой деятельности производится планомерное и целенаправленное образование (формирование), распределение и использование государственных и муниципальных централизованных и децентрализованных денежных фондов. Она проявляется в выполнении органами государственной власти и местного самоуправления соответствующих функций.

Итак, **финансовая деятельность государства — это осуществление им функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях обеспечения реализации задач социально-экономического развития, обороноспособности и безопасности страны, а также деятельности государственных органов.**

Финансовая деятельность муниципальных образований, осуществляемая органами местного самоуправления, направлена на решение задач местного значения, определенных законодательством о местном самоуправлении¹. **Финансовая деятельность муниципальных образований представляет собой осуществление функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию муниципаль-**

ных (местных) денежных фондов в целях реализации социально-экономических задач местного значения и обеспечения финансовыми ресурсами деятельности органов местного самоуправления.

Финансовая деятельность органов государственной власти и местного самоуправления связана с *общей направленностью на потребности общества, носит публичный характер*, хотя и различается конкретными задачами.

Содержание финансовой деятельности государства и муниципальных образований выражается в многочисленных и разнообразных функциях, которые действуют в названных выше общих направлениях: *образование (формирование), распределение и использование* государственных или муниципальных (местных) денежных фондов. Неотъемлемым элементом каждой из них являются функции контроля, что вытекает из сущности финансов. Этот контроль также является финансовым соответственно содержанию всей данной деятельности.

Помимо этой широко распространенной и признанной в юридической и экономической литературе точки зрения на содержание финансовой деятельности высказано и другое мнение, согласно которому она ограничивается лишь функциями образования и распределения денежных фондов, исключая их использование¹. Впоследствии автор несколько смягчил свою позицию, признав наличие в составе финансовой деятельности лишь элемента организации использования денежных фондов². Однако такое ограничение представляется необоснованным. Ведь именно в использовании финансовых ресурсов соответственно стоящим перед государством задачам и заключается в конечном итоге смысл финансовой деятельности. При этом отношения, возникающие в процессе этой деятельности, помимо финансового права могут обслуживаться и другими отраслями.

Разнообразие функций финансовой деятельности обусловлено многозвенностью финансовой системы, своеобразием ее звеньев. В связи с этим государство и муниципальные образования осуществляют деятельность по созданию, распределению и использованию разнообразных видов денежных фондов: бюджетных и кредитных ресурсов, страховых денежных фондов, финансовых средств отраслей экономики, государственных и муниципальных предприятий, организаций и учреждений.

Какова же роль финансовой деятельности в жизни общества и государства?

¹ См.: Худяков А. И. К вопросу о предмете и понятии советского финансового права // Известия Академии наук Казахской ССР. Серия общественных наук. 1986. № 3. С. 78—79.

² См.: Худяков А. И. Основы теории финансового права. Алматы, 1995. С. 38.

¹ См. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Финансовая деятельность государства и муниципальных образований является важной и необходимой *составной частью механизма социального управления*. Это выражается в том, что аккумулированные в ходе ее финансовые ресурсы направляются в отрасли народного хозяйства, социальную и другие сферы с учетом *приоритетности финансируемых мероприятий* на соответствующих этапах развития страны, ее внешних и внутренних условий¹. При этом государство и муниципальные образования берут на себя обеспечение тех необходимых общественных услуг, которые не могут быть предметом частного предпринимательства.

Осуществление эффективной финансовой деятельности государства является фактором, необходимым для проведения справедливой социальной политики, которая в условиях перехода к рыночной экономике требует устранения негативных сторон последней (нестабильность материального положения членов общества при их значительном разрыве в уровнях доходов, угроза безработицы и т. п.).

Посредством финансовой деятельности создается материальная основа, необходимая для функционирования органов государственной власти и управления, правоохранительных органов, обеспечения обороноспособности и безопасности страны.

Воздействие государства и муниципальных образований на социально-экономические процессы в процессе финансовой деятельности осуществляется не только в форме прямой финансовой поддержки, выделения средств на определенные планы, программы и т. п., но и косвенно — путем предоставления налоговых льгот, применения низких процентных ставок при кредитовании или беспроцентных кредитов, предоставления отсрочек по налоговым платежам в целях стимулирования какой-либо деятельности, признанной государством в качестве приоритетной. И напротив, могут применяться меры ограничительного характера.

Финансовая деятельность влияет на развитие федеративных отношений и местного самоуправления. Ее важной стороной является распределение финансовых ресурсов между федеральными органами и субъектами РФ, а также муниципальными образованиями, что имеет значение для регулирования и координации производства и развития

¹ Например, названные финансовые ресурсы направляются на реализацию федеральных целевых программ, таких как «О Федеральной целевой программе развития образования на 2016—2020 годы», утв. постановлением Правительства РФ от 23 мая 2015г., № 497 (с изм. от 14 сентября 2016 г. № 917); «О федеральной целевой программе «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014—2020 годы)», утв. постановлением Правительства РФ от 20 августа 2013г. № 718 (с изм. от 25 мая 2016 г. № 464).

социально-культурной сферы в масштабах всей страны, а также соответствующих территориальных уровней. Региональная политика в Российской Федерации должна быть нацелена на выравнивание условий социально-экономического развития регионов при создании единого экономического пространства.

Как составная часть механизма государственного управления и регулирования социально-экономических процессов, финансовая деятельность содержит широкие возможности воздействия на развитие рыночных отношений. На необходимость проявления такой роли государства обращал внимание американский ученый Р. Клитгаард, отметивший, что эффективный рынок не создается сам собой, а является, в частности, продуктом или результатом разумного законодательства, государственной политики. «Успех рыночных реформ, — считает он, — в решающей степени зависит от государственного управления. Этот урок является неожиданностью для тех, кто приветствовал самостранствование государства от управления отраслями экономики»¹. Известный американский экономист, лауреат Нобелевской премии П. А. Самуэльсон, анализируя современную экономику США, обратил внимание на тенденцию значительного усиления роли государства. Проявления этого процесса П. А. Самуэльсон видел в количественном росте государственных расходов, расширении государственного контроля и прямого регулирования экономики, использования в этих целях налогообложения².

В России после споров на начальном этапе реформ по переходу к рыночной экономике утвердились взгляды на необходимость ее государственного регулирования. Несовпадение мнений касается главным образом лишь масштабов, форм и интенсивности регулирования³.

Органы государственной власти Российской Федерации в последнее время разрабатывают меры по совершенствованию роли государства в регулировании рыночной экономики, включая область финансов.

¹ Клитгаард Р. Рыночные реформы. Пер. с англ. М., 1992. С. 18.

² См.: Самуэльсон П. Экономика: В 2 т. Т. 1. М., 1997. С. 150.

³ См., например: постановления Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 11 июня 1997 г. № 198-СФ «О неотложных мерах по повышению роли государства в регулировании рыночной экономики»; от 10 июля 1998 г. № 313-СФ «О Программе Правительства Российской Федерации по стабилизации экономики и финансов; постановление Правительства РФ от 20 декабря 1998 г. № 1529 «Об утверждении плана действий по реализации документа «О неотложных мерах Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране».

§ 2. Организационно-правовые особенности и методы финансовой деятельности государства и муниципальных образований

Финансовой деятельности государства свойственны свои **организационно-правовые особенности**.

Во-первых, в отличие от других сфер деятельности государства, она имеет *межотраслевой* характер, поскольку аккумуляция, распределение и использование финансовых ресурсов затрагивают все отрасли и сферы государственного управления. Кроме того, в процессе финансовой деятельности государство контролирует работу государственных органов, а также предприятий, организаций, учреждений по реализации их задач, независимо от отраслевой принадлежности.

Во-вторых, осуществление государством финансовых функций протекает (в зависимости от их содержания, роли, масштабов действия) в форме деятельности как *представительных, так и исполнительных органов власти (государственного управления)*. Например, распределение бюджетных средств по основным направлениям жизнедеятельности Российской Федерации или ее субъектов производится представительными органами, а распределение финансовых ресурсов внутри отраслей экономики — в порядке государственного управления органами исполнительной власти.

Названные органы осуществляют эту деятельность в установленных законодательством правовых формах в соответствии со своим статусом и компетенцией.

В-третьих, сфера финансовой деятельности относится к *ведению федеральных органов, органов субъектов РФ, а также органов местного самоуправления*. Кроме того, *имеется область совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов*.

Как управляющая система финансовая деятельность проявляется в разнообразных **методах**. Их выбор зависит от ряда факторов: задач государства или муниципальных образований на конкретном этапе; источников их доходов; от цели использования средств; от соотношения объема финансовых ресурсов, имеющихся в распоряжении государства или муниципального образования, и потребностей в средствах, от состояния экономики страны; приоритетности мероприятий и т. д.

Так, для *привлечения* денежных средств в бюджетную систему, во внебюджетные государственные и муниципальные целевые денежные фонды используются методы *обязательных и добровольных платежей*. Они охватывают несколько видов платежей, каждый из которых отличается своеобразием. Например, основными обязательными платежами в государственный или местный бюджет выступают налоги, сборы,

пошлины, уплачиваемые организациями и физическими лицами. Существуют обязательные платежи и отчисления, зачисляемые в целевые внебюджетные фонды. Метод обязательных платежей применяется и при государственном страховании (обязательное страхование гражданской ответственности перевозчика за причинение при перевозках вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и др.). За счет обязательных отчислений банков в Центральном банке РФ (Банке России) депонируются обязательные резервы, создаются страховые фонды.

Наряду с этим используются и добровольные методы для формирования государственных и муниципальных денежных фондов: лотереи, займы, пожертвования юридических и физических лиц, вклады в банки и т. д.

При *распределении* государственных и муниципальных денежных средств применяются два основных метода: *финансирование*, т. е. безвозвратное и безвозмездное их предоставление, и *кредитование*, означающее выделение средств на началах возмездности и возвратности. Оба метода подразделяются на несколько видов в зависимости от цели использования средств, их источников, организационно-правовой характеристики субъектов, участвующих в этих отношениях, и других факторов. Государственные и муниципальные организации получают средства государства путем и финансирования, и кредитования, негосударственные — главным образом путем кредитования (например, предоставление кредитов на льготных условиях малым предприятиям, фермерским хозяйствам).

Однако в последнее время наблюдается появление у финансирования черт, сходных с кредитованием: в виде исключения законодательство устанавливает условия, при наличии которых финансирование производится на возвратной и возмездной основе (например, финансирование капитальных вложений из бюджетных средств).

Поступление в процессе финансовой деятельности денежных средств в распоряжение государства, юридических и физических лиц, а также *использование* их осуществляются посредством расчетных операций. Они производятся методами *безналичных денежных расчетов* в разных формах и *расчетов наличными* денежными средствами.

Расчеты предприятий, учреждений, организаций, государственных органов и органов местного самоуправления производятся в основном в безналичном порядке, платежи населения — главным образом наличными денежными знаками. Однако в последнем случае применяются и безналичные расчеты (например, при взимании подоходного налога, страховых платежей из заработной платы рабочих и служащих). Государство содействует расширению сферы безналичных де-

нежных расчетов, что важно для стабилизации денежной системы и более эффективного использования денежной массы.

При внешних экономических, научных, культурных, других связях используются различные формы международных расчетов, совершаются валютные операции.

Методы финансовой деятельности государства и муниципальных образований изменялись соответственно их задачам на каждом этапе развития. Существенные перемены в них произошли на современном этапе перехода к рыночным отношениям. Они стали более разнообразными, наполнились новым содержанием. Так, значительно увеличилось число налогов и других обязательных платежей, добровольных методов привлечения денежных средств. В финансировании учреждений применяется нормативный метод, исходящий при планировании расходов из выполнения определенной работы (лечение больного, подготовка специалистов и т. д.), а не содержания штатных единиц, т. е. ориентированный на конечный результат, определенный соответствующим государственным или муниципальным заданием.

Новые методы вошли в кредитные отношения, где банки становятся партнерами хозяйствующих субъектов, в частности, активно используется процентная ставка за кредит и т. д. Являясь элементом финансовой деятельности, развивается *финансовый рынок* как сфера *финансовых услуг*: реализации ценных бумаг — акций, облигаций и др., а также кредита. Он используется для формирования денежных фондов предприятий, организаций и для пополнения финансовых ресурсов государства и органов местного самоуправления¹. Законодательство защищает финансовый рынок от монополизма².

В определенной мере рынок ценных бумаг в стране существовал и до преобразования экономики (распространение облигаций государственных займов, кредит), но в ограниченной сфере. Теперь существенно разнообразились и виды ценных бумаг, увеличился и круг субъектов, выпускающих и приобретающих их, расширилась сфера применения банковского кредита.

Формы и методы финансовой деятельности государства и муниципальных образований могут быть изменены в связи с введением в

¹ Расширение рынка ценных бумаг началось еще в условиях существования Союза ССР. См.: Постановление Совета Министров СССР от 15 октября 1988 г. № 1195 «О выпуске предприятиями и организациями ценных бумаг» // СП СССР. 1988. № 35. Ст. 100. Впоследствии в Российской Федерации был принят Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (с изм. и доп. от 3 июля 2016 г. № 292-ФЗ).

² См.: Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 264-ФЗ).

стране особых правовых режимов, к которым относятся военное и чрезвычайное положения. В соответствии с законодательством в период действия *военного положения* могут быть введены меры, связанные с временными ограничениями на осуществление экономической и финансовой деятельности, на свободное перемещение финансовых средств, установлены особенности финансового, налогового, таможенного и банковского регулирования и др. При этом такие меры могут быть введены не только на тех территориях, где действует военное положение, но и на тех, где оно не введено¹.

Особый правовой режим финансовой деятельности может быть предусмотрен и при введении на всей территории страны или в ее отдельных местностях *чрезвычайного положения* (при наличии таких обстоятельств, как насильственное изменение конституционного строя, террористические акты, эпидемии, стихийные бедствия и т. п.). В этом случае устанавливается особый правовой режим деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также отдельные ограничения прав и свобод граждан, организаций. Среди таких мер — ограничения на осуществление определенных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещения товаров, услуг и финансовых средств².

Развитие финансовой деятельности Российского государства и ее методов происходит с учетом опыта зарубежных стран с оформившейся рыночной экономикой, его изучения и применения.

Характеризуя финансовую деятельность Российской Федерации на современном этапе, важно отметить, что она осуществляется в условиях международных и внешнеэкономических связей с другими государствами. При этом Россия исходит из задач укрепления и развития равноправных и взаимовыгодных экономических и интеграционных отношений с этими государствами. Внешнеэкономические связи осуществляют также субъекты РФ в пределах полномочий, предоставленных им Конституцией РФ и федеральным законодательством, а также договорами между федеральными органами власти и субъектами РФ. Общий порядок координации этих связей установлен специальным федеральным законом³.

¹ См. ст. 8 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (с изм. от 12 марта 2014 г. № 5-ФКЗ).

² См. ст. 1, 3, 11 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 6-ФКЗ).

³ См. Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 255-ФЗ).

Результаты международных и внешнеэкономических связей находят отражение в доходах и расходах государственных денежных фондов Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

§ 3. Правовые формы финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления

Формы финансовой деятельности государства разнообразны. В каждой из них выражаются практические действия государственных органов (и органов местного самоуправления) по образованию, распределению и использованию финансовых ресурсов на соответствующем уровне.

По своему характеру эти формы могут быть *правовыми* и *неправовыми*. Правовые формы выражаются в принятии правовых актов в связи с установлением или применением норм. А неправовые формы — это организаторская, подготовительная, аналитическая работа в области финансовой деятельности, предшествующая принятию финансово-правовых актов. Сюда относятся инструктирование финансовой службы предприятий, проведение совещаний в аппарате финансовых и налоговых органов, проведение заседаний комитетов по бюджетно-финансовым вопросам представительных органов власти, разъяснение финансового законодательства населению и др.; финансово-технические операции (расчеты платежей и ассигнований из бюджетов, объемов финансирования и кредитования); финансово-экономический анализ; подготовка материалов к финансовому планированию, прогнозированию и отчетности и т. п. Юридического характера они не имеют, но создают предпосылки для осуществления правовых форм финансовой деятельности, в которых проявляется государственно-властный характер действий органов государственной власти в области финансов.

Конкретные правовые формы финансовой деятельности зависят от того, какие органы ее осуществляют: представительные или исполнительные, какого уровня и организационно-правовой формы. Осуществляя финансовую деятельность, государственные органы и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции принимают *финансово-правовые акты*, посредством которых в пределах своих полномочий регулируют общественные отношения в области аккумуляции, распределения и использования финансовых ресурсов, проведения контроля за их расходованием, за выполнением финансовых планов, финансовых обязательств перед государством. В таких

актах и выражаются *юридические (или правовые) формы финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления*.

Итак, **финансово-правовые акты — это принятые в предусмотренной форме и имеющие юридические последствия решения государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам финансовой деятельности, входящим в их компетенцию.** Они устанавливают, изменяют или отменяют финансово-правовые нормы или служат основанием для возникновения, прекращения, изменения конкретных правоотношений.

Применение тех или иных правовых форм финансовой деятельности определяется значением и содержанием регулируемых отношений. Например, принятие федерального бюджета оформляется федеральным законом. Это вытекает из общегосударственного значения бюджета, его важной роли для социально-экономического развития страны, широкого круга общественных отношений, возникающих в связи с его принятием. В отличие от этого, вопросы выделения денежных средств подведомственным предприятиям решаются актами министерств и других органов исполнительной власти в соответствии с установленными правовыми нормами порядком.

Финансово-правовые акты можно **классифицировать** по юридическим свойствам, по юридической природе, по органам, издающим их, и другим основаниям.

По юридическим свойствам финансово-правовые акты подразделяются на нормативные и индивидуальные. К *нормативным* относятся акты, которые регулируют группу однородных финансовых отношений и содержат общие правила поведения их участников, т. е. правовые нормы. Отсюда вытекает и наименование этой группы актов — нормативные. Они действуют обычно длительное время. Нормативные финансово-правовые акты устанавливают виды финансовых обязательств (налогов и других платежей) организаций и граждан перед государством или муниципальным образованием, порядок исчисления установленных платежей, типичные признаки плательщиков, порядок расходования государственных денежных средств, порядок проведения финансового контроля и т. д.

Общие правила, установленные в нормативных актах, конкретизируются в *индивидуальных* финансово-правовых актах, каждый из которых предусматривает один какой-либо случай, обращен к точно определенным участникам финансовых отношений, ведет к возникновению, изменению или прекращению конкретных финансовых правоотношений. Например, на основе законодательного нормативного финансово-правового акта (НК РФ) налоговый орган направля-

ет конкретному гражданину, имеющему в собственности жилой дом, уведомление о необходимости уплаты налога с имущества физических лиц, которое и является индивидуальным финансово-правовым актом. Таким образом, индивидуальные финансово-правовые акты — это акты применения норм права. Принятие их — необходимое условие для практического претворения в жизнь нормативных финансово-правовых актов и выполнения задач по созданию, распределению или использованию финансовых ресурсов государства.

По юридической природе финансово-правовые акты подразделяются на *законодательные*, к которым относятся законы (федеральные и субъектов Федерации), принимаемые по вопросам финансовой деятельности соответствующими представительными органами государственной власти; *подзаконные*, т. е. акты всех других государственных органов и органов местного самоуправления, основанные на законе и принятые во исполнение закона (например, на основе Закона РФ от 21 мая 1993 г. № 5003-1 «О таможенном тарифе» (с изм. от 5 апреля 2016 г. № 100-ФЗ). Правительство РФ принимает постановления о ставках таможенных пошлин). Эти акты отличаются разнообразием своих форм (указы, постановления, приказы и т. д.).

Такое подразделение финансово-правовых актов конкретизируется в классификации по органам, их издающим. Основные формы актов государственных органов установлены Конституцией РФ. Соответствующую форму принимают и финансово-правовые акты (законы, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ и др.). Отраслевые органы государственного управления издают по вопросам финансов приказы и инструкции. Такую же форму имеют финансово-правовые акты финансовых органов. При этом инструкции относятся к нормативным финансово-правовым актам. Приказы могут содержать и нормы права, и решения конкретного характера. Государственные органы исполнительной власти, в особенности финансовые органы, издают многочисленные индивидуальные финансово-правовые акты, которые помимо приказов имеют и другие формы выражения (резолюция должностного лица об утверждении документа, о разрешении каких-либо действий и т. д.).

Характерной особенностью финансово-правовых актов — наличие среди них большой группы финансово-плановых актов. Они отличаются от других финансово-правовых актов своим содержанием.

Финансово-плановые акты — это акты, принимаемые в процессе финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, которые содержат конкретные задания в области финансов на опреде-

ленный период, т. е. являются планами по мобилизации, распределению и использованию финансовых ресурсов.

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

К финансово-плановым актам относятся: 1) основные финансовые планы государства — федеральный бюджет РФ, государственные бюджеты субъектов РФ, а также местные бюджеты муниципальных образований; 2) бюджеты государственных и муниципальных внебюджетных фондов; 3) финансово-кредитные и кассовые планы банков; 4) финансовые планы страховых организаций; 5) финансовые планы и сметы министерств, ведомств, других органов государственного управления и органов местного самоуправления; 6) финансовые планы (балансы доходов и расходов) предприятий и организаций; 7) бюджетные сметы бюджетных учреждений и др.

Юридическое оформление финансово-плановых актов осуществляется принятием актов соответствующих государственных и муниципальных органов. Так, федеральный бюджет утверждается федеральным законом, смета учреждения — органом исполнительной власти, которому это учреждение подчинено. Утвержденный в установленном порядке финансово-плановый акт регулирует финансовые отношения и вызывает юридические последствия, как любой финансово-правовой акт.

В настоящее время в целях совершенствования финансового планирования предпринято составление перспективного (трехлетнего) финансового плана Российской Федерации и переход к трехлетнему бюджетному планированию при сохранении годового бюджета. Так, в соответствии со ст. 169 БК РФ проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ (и соответственно проект бюджета субъекта РФ и проекты территориальных государственных внебюджетных фондов) составляются и утверждаются сроком на три года — очередной финансовый год и плановый период.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что понимается под финансовой деятельностью государства?
2. Что понимается под финансовой деятельностью муниципальных образований? В лице каких органов она осуществляется?
3. Каковы основные функции финансовой деятельности государства и муниципальных образований?

4. Что общего между финансовой деятельностью государства и муниципальных образований? И в чем их различие?

5. Каковы организационно-правовые особенности финансовой деятельности государства?

6. Какими методами осуществляется образование (формирование), распределение и использование государственных и муниципальных (местных) денежных фондов? Какие новые явления возникли в этих методах в связи с переходом к рыночной экономике?

7. Что представляют собой и чем различаются правовые и неправовые формы финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, каково значение тех и других?

8. Что такое финансово-правовой акт?

9. Как (по каким основаниям) классифицируются финансово-правовые акты?

10. Дайте понятие и приведите примеры финансово-плановых актов. Каковы особенности этих актов? Какие меры предпринимаются по совершенствованию финансового планирования?

11. Рассмотрите классификацию финансово-правовых актов по разным основаниям на примере сметы конкретного учреждения.

Глава 5. Разграничение компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в области финансовой деятельности

§ 1. Компетенция представительных и исполнительных органов, главы государства в области финансовой деятельности

Финансовую деятельность осуществляют все без исключения государственные органы, так как выполнение функций государства по всем их направлениям связано с использованием финансов. В ней участвуют и органы местного самоуправления, поскольку в связи с реализацией их задач также необходимы финансовые ресурсы, регулирование финансовых отношений. Однако в силу различия задач и правового положения тех или иных органов государственной власти и местного самоуправления масштабы их финансовой деятельности и степень участия в ней неодинаковы.

В вопросе о разграничении финансовой компетенции органов государственной власти и местного самоуправления следует учитывать два аспекта:

во-первых, необходимость соответствия полномочий упомянутых органов конституционным положениям о разграничении предметов

ведения между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления (ст. 71—73, 132 Конституции РФ)¹;

во-вторых, действие принципа разделения властей на законодательную (представительную) и исполнительную (ст. 10 Конституции РФ) и установленных правовыми нормами организационных форм (видов) этих органов при определении их полномочий.

Законодательные (представительные) органы и органы исполнительной власти общей компетенции всех уровней осуществляют функции в области финансовой деятельности наряду с другими своими функциями в пределах соответствующей территории. В их компетенцию входят общие финансовые вопросы, решение которых обеспечивает в целом жизнедеятельность Российской Федерации или ее субъектов и муниципальных образований. При этом к полномочиям представительных органов относится прежде всего утверждение бюджетов соответствующих уровней (федерального, региональных и местных), установление налогов и сборов.

Согласно принципу разделения властей прерогатива представительных органов государственных власти — принятие *законов* по вопросам финансов. Вместе с тем согласно 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 только при наличии заключения Правительства РФ.

Президент РФ как глава государства обеспечивает в области финансов согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, исходя из положений Конституции РФ и федеральных законов, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, в соответствии с которой строится финансовая и финансово-правовая политика. С ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики Президент РФ обращается к Федеральному Собранию (ст. 80, 84 Конституции РФ).

Президент РФ издает указы и распоряжения по вопросам формирования и исполнения бюджетов, внебюджетных государственных фондов, финансирования государственных расходов федерального уровня, денежно-кредитной политики, организации расчетов, регулирования валютных и других финансовых отношений, организации ор-

¹ См. также федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

ганов финансово-кредитной системы. Контрольное управление Президента РФ осуществляет контроль, в том числе финансовый¹.

В целях экспертно-аналитического обеспечения реализации Президентом РФ его конституционных полномочий в составе Администрации Президента РФ образовано *Экспертное управление Президента РФ*². Его деятельность распространяется и на область общегосударственных финансов, бюджета, межбюджетных отношений и др.

В круг основных функций Управления входят:

1) анализ информации и разработка прогнозов развития социально-экономических отношений;

2) сбор, анализ и подготовка с участием других подразделений Администрации Президента РФ материалов для ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию и иных программных документов и выступлений Президента РФ;

3) подготовка предложений о расходовании средств резервного фонда Президента РФ;

4) экспертиза проектов федеральных законов, регулирующих отношения в социально-экономической сфере;

5) участие в разработке концепций общенациональных проектов и президентских программ.

В сформированных на основании Указа Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (с изм. от 28 июля 2016 г. № 375) девяти федеральных округах реализацию полномочий Президента РФ обеспечивают его полномочные представители, что относится и к области финансовой деятельности.

Органы исполнительной власти (Правительство РФ, правительства или администрации субъектов РФ) принимают меры к реализации законов, исполняют бюджет под контролем представительных органов³. В этих целях в структуре аппарата Правительства РФ и при Правительстве создаются департаменты, комиссии, советы и иные подразделения, например Правительственная комиссия по бюджетным проектам на очередной финансовый год и плановый период⁴, Пра-

¹ См. Положение о Контрольном управлении Президента Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729 (с изм. от 25 июля 2014 г. № 529).

² См.: Положение об Экспертном управлении Президента Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 20 августа 2004 г. № 1086 (с изм. от 25 июля 2014 г. № 529)).

³ См. ст. 101, 114 Конституции РФ; ст. 15 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 8-ФКЗ).

⁴ См. Положение о Правительственной комиссии, утв. постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 1006 (с изм. от 14 апреля 2016 г. № 306).

вительственная комиссия по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов¹, Правительственная комиссия по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное, региональное и межнациональное значение², Национальный совет по обеспечению финансовой стабильности³.

Однако состав этих органов меняется в соответствии с задачами Правительства РФ в конкретный период. Так, на основании постановления Правительства РФ от 16 апреля 2004 г. № 215 (с изм. от 11 ноября 2006 г. № 666) было упразднено 146 координационных, совещательных и иных ее структур.

Функции финансовой деятельности выполняют также *исполнительные органы власти Российской Федерации* и субъектов Федерации, осуществляющие государственное управление в рамках *определенных отраслей* или сфер управления (министерства, службы и др.). Они осуществляют финансовую деятельность в связи с соответствующими задачами в этих отраслях и сферах, обеспечивая финансовую основу их реализации. Так, федеральные министерства вырабатывают государственную политику в своей сфере, вносят в Министерство финансов РФ предложения по формированию федерального бюджета и финансированию подведомственных органов и т. п. То же относится к подобным органам, формируемым в системе *местного самоуправления* (отделы, управления администраций и др.).

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 в целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти предусмотрена их реорганизация — сокращение количества министерств с изменением их функций и повышением ответственности, образование *федеральных служб* и *федеральных агентств* как органов исполнительной власти, подведомственных министерствам или действующих под непосредственным руководством Президента РФ и Правительства РФ.

Вместе с тем существует система органов управления, для которых сама финансовая деятельность является основной, определяющей содержание их компетенции. Это система финансово-кредитных органов, специально созданных для управления финансами и осуществления контроля в этой сфере как его неотъемлемой функции. Данные

¹ См. Положение о Правительственной комиссии, утв. постановлением Правительства РФ от 26 августа 2014 г. № 855.

² См. Положение о Правительственной комиссии, утв. постановлением Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. № 695 (с изм. от 8 мая 2015 г. № 454).

³ См. Положение о Национальном совете, утв. постановлением Правительства РФ от 5 июля 2013 г. № 571 (с изм. от 25 февраля 2015 г. № 161).

органы охватывают своим воздействием все звенья финансовой системы — бюджет, целевые внебюджетные фонды, кредит, страхование, финансы предприятий, организаций, учреждений.

§ 2. Компетенция финансово-кредитных органов

В 1990-х гг. система финансово-кредитных органов в России в связи с экономическими преобразованиями была существенно реформирована: появились новые органы (Государственная налоговая служба, впоследствии — Министерство РФ по налогам и сборам, а затем — Федеральная налоговая служба и ее территориальные органы, система органов Федерального казначейства и др.), перестроена структура и изменены функции Министерства финансов РФ и соответствующих нижестоящих органов. Проведение административной реформы (на основании указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314, впоследствии — иных Указов Президента РФ¹) с ее нацеленностью на совершенствование системы органов государственного управления, эффективности взаимодействия ее элементов и упорядочение распределения осуществляемых функций в полной мере распространилось и на финансовые органы. По новой модели функции органов исполнительной власти, включая финансовые органы, распределены следующим образом:

— на *федеральные министерства* возложены выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности; по общему правилу в их компетенцию не входит осуществление контроля и надзора, а также управление государственным имуществом;

— *федеральные службы* осуществляют правоприменительную деятельность (издают индивидуальные правовые акты), а также контроль и надзор в пределах своей компетенции;

— *федеральные агентства* осуществляют в подведомственной сфере функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, за исключением функций по контролю и надзору, и правоприменительную деятельность.

Министерство финансов РФ. Среди рассматриваемых органов Министерство финансов РФ (Минфин России)² выделяется комплекс-

ным характером своих функций, направленных на разные стороны финансовой деятельности государства, что обуславливает возможность его воздействия на эту деятельность в целом.

Министерство финансов РФ осуществляет функции *по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию* в бюджетной, налоговой, страховой, валютной, аудиторской, банковской сферах, в микрофинансовой деятельности; кредитной кооперации; в области финансовых рынков; государственного долга; бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности; таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров, таможенного дела; формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений; финансового обеспечения государственной службы; государственного регулирования деятельности негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний, специализированных депозитариев и актуариев по негосударственному пенсионному обеспечению, обязательному пенсионному страхованию и профессиональному пенсионному страхованию, бюро кредитных историй; оказания финансовой поддержки субъектам РФ и муниципальным образованиям и других сферах. Кроме того, Минфин России разрабатывает во взаимодействии с Банком России основные направления развития финансового рынка.

В ведении Министерства финансов РФ в настоящее время находятся *Федеральная налоговая служба, Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка, Федеральная таможенная служба и Федеральное казначейство*, в отношении которых Минфин России осуществляет координацию и контроль их деятельности.

Свою деятельность Министерство финансов РФ осуществляет во взаимосвязи с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. Соответственно своим задачам и функциям Министерство финансов РФ наделено следующими полномочиями:

1) вносить в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ, по вопросам, относящимся к сфере ведения Министерства и подведомственных ему федеральных служб, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства;

2) принимать нормативные правовые акты по следующим вопросам:

а) порядок формирования отчетности об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов бюджетной системы РФ и консолидированного бюджета РФ;

¹ См. указы Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (с изм. от 4 апреля 2016 г. № 151); от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изм. от 5 апреля 2016 г. № 157).

² См. ст. 165 и 167 БК РФ; Положение о Министерстве финансов Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 (с изм. от 1 июля 2016 г. № 616).

б) порядок ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета;

в) регулирование отношений, связанных с государственным долгом (порядок ведения государственной долговой книги РФ и передачи Министерству финансов РФ информации из государственной долговой книги субъекта РФ и муниципальной долговой книги; порядок формирования государственного регистрационного номера, присваиваемого выпускам государственных и муниципальных ценных бумаг и иных долговых обязательств; отчеты об итогах эмиссии государственных ценных бумаг РФ; условия эмиссии и обращения государственных ценных бумаг РФ и решения об эмиссии выпуска (дополнительного выпуска) государственных ценных бумаг РФ и др.);

г) порядок ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской отчетности (стандарты бухгалтерского учета; правила подготовки и уточнения программы их разработки, требования к оформлению проектов стандартов бухгалтерского учета и др.);

д) регулирование аудиторской деятельности (федеральные стандарты аудиторской деятельности; порядок выдачи квалификационного аттестата аудитора и его форма; введение в действие и прекращение действия международных стандартов аудита для применения на территории Российской Федерации и др.);

е) использование драгоценных металлов (порядок определения цен на драгоценные металлы, драгоценные камни и изделия из них, закупаемые в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней и реализуемые из него; акты о порядке учета и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней и т. п.);

ж) регулирование в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений;

з) формы и сроки представления отчетности о лотереях, а также нормативные правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности Министерства и подведомственных ему федеральных служб (исключая вопросы, правовое регулирование которых осуществляется исключительно федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ). Например, Министерство финансов РФ принимает нормативные правовые акты, разрабатываемые Федеральной таможенной службой по вопросам ее компетенции¹ в области таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров, таможенного дела.

¹ См. п. 5.2 Положения о Федеральной таможенной службе (утв. постановлением Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809).

Важнейшими функциями Министерства финансов РФ являются обеспечение *формирования и исполнения федерального бюджета, а также функционирование бюджетной системы страны в целом*. В этой сфере на Министерство возложено составление проекта федерального бюджета; утверждение и ведение сводной бюджетной росписи федерального бюджета; представление в Правительство РФ отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета РФ; управление в установленном порядке средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния (гл. 13² БК РФ); методическое руководство в области бюджетного планирования, направленного на повышение результативности бюджетных расходов; методологическое обеспечение кассового обслуживания органами Федерального казначейства бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов; организация ведения главными распорядителями средств федерального бюджета мониторинга бюджетного сектора; управление в установленном порядке государственным долгом Российской Федерации и другие соответствующие функции.

Министерство финансов РФ проводит сбор, обработку и анализ информации о состоянии государственных и муниципальных финансов, обобщает практику применения законодательства РФ и проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности.

С целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности Министерство финансов РФ имеет право запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по отнесенным к компетенции Министерства вопросам; привлекать для проработки вопросов, отнесенных к сфере деятельности Министерства, научные и иные организации, ученых и специалистов; создавать координационные и совещательные органы (советы, комиссии, группы, коллегии), в том числе межведомственные, в установленной сфере деятельности.

Вместе с тем Министерство финансов РФ в установленной сфере деятельности *не вправе осуществлять функции по контролю и надзору*, а также *функции по управлению государственным имуществом* (не считая имущества, закрепленного за Министерством на праве оперативного управления), кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ (подп. 7 п. 5 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации). Исключение составляет, например, государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов¹.

¹ См. подп. 5.3.30 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации.

Деятельность Министерства финансов РФ распространяется на все звенья финансовой системы. В последнее время предприняты меры по усилению роли Министерства финансов РФ в финансовой деятельности государства, которая в определенной мере была ослаблена на начальном этапе перехода к рыночной экономике. В частности, это проявилось в выделении из его компетенции вопросов налогообложения, страховой деятельности и др.

Финансово-кредитные органы создаются и субъектами РФ — министерства финансов или финансовые управления. Кроме того, в системе *органов местного самоуправления* действуют финансовые отделы или управления.

В задачи всех этих органов входят:

- 1) организация финансовой деятельности на соответствующей территории, способствующей развитию рыночных отношений в экономике, увеличению поступлений в бюджет;
- 2) анализ и прогнозирование развития экономики и финансов;
- 3) составление проекта бюджета данной территории и обеспечение его исполнения, прогнозирование и составление консолидированного бюджета, финансовое исполнение целевых денежных фондов;
- 4) наблюдение за состоянием денежного обращения и кредита, участие в разработке и осуществлении мер по обеспечению товарно-денежных пропорций и сбалансированности денежных доходов и расходов населения;
- 5) осуществление финансового контроля;
- 6) организация учета и отчетности в области финансов.

Федеральное казначейство (Казначейство России). Казначейство было образовано на начальном этапе перехода России к рыночной экономике на основании Указа Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556 в системе Министерства финансов РФ. С некоторыми преобразованиями и уточнением его статуса и компетенции в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 этот орган продолжает действовать, выполняя важные функции в бюджетной сфере¹, которые существенным образом увеличились в 2016 г. в результате упразднения Федеральной службы финансово-бюджетного надзора².

Федеральное казначейство — федеральный орган исполнительной власти (по статусу — федеральная служба), находящийся в ведении

¹ См. Положение о Федеральном казначействе, утв. постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 (с изм. от 1 июля 2016 г. № 616).

² См. Указ Президента РФ от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере»; постановление Правительства РФ от 13 апреля 2016 г. № 300 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

Министерства финансов РФ, на который возложено осуществление правоприменительных функций по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также по предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета, контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, внешнему контролю качества работы аудиторских организаций. Свою деятельность Федеральное казначейство осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы.

Согласно своей компетенции Казначейство России открывает в Центральном банке РФ и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета и иных средств в соответствии с законодательством РФ, устанавливает режимы счетов федерального бюджета; осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета; полномочия по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере¹; внешний контроль качества работы аудиторских организаций в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 262-ФЗ) и т. д.

С целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности Федеральное казначейство имеет право:

- 1) запрашивать и получать сведения и документы, необходимые для осуществления контроля, а также принятия решений по вопросам установленной сферы деятельности;
- 2) давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;
- 3) организовывать проведение необходимых экспертиз, испытаний, анализов и оценок, а также научных исследований в установленной сфере деятельности;
- 4) привлекать для проработки вопросов, отнесенных к установленной сфере деятельности, научные и иные организации, а также ученых и специалистов;
- 5) осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов Федерального казначейства;

¹ См. постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1092 «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» (с изм. от 13 апреля 2016 г. № 300).

6) создавать, реорганизовывать и ликвидировать территориальные органы Федерального казначейства по согласованию с министром финансов РФ;

7) применять предусмотренные законодательством РФ меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в сфере его деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений;

8) обращаться в суд с исковыми заявлениями в случае неисполнения предписаний о возмещении ущерба, причиненного нарушениями бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Федеральное казначейство возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению министра финансов РФ. В своей деятельности Казначейство России взаимодействует с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, Центральным банком РФ, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральная налоговая служба. Необходимость активного использования финансового механизма, в частности повышение роли налогов в связи с преобразованием экономики страны, обусловила формирование в Российской Федерации новой системы налоговых органов. Налоговые органы были выделены в особую систему — Государственную налоговую службу РФ из структур финансовых органов (Министерства финансов, финансовых управлений и отделов на местах). Начало такой реорганизации было положено постановлением Совета Министров СССР от 24 января 1990 г. «О Государственной налоговой службе»¹. До этого в финансовых органах имелись подразделения, ведавшие вопросами взимания налогов и других обязательных платежей. Деятельность налоговых органов была урегулирована Законом СССР от 21 мая 1990 г. «О правах, обязанностях и ответственности государственных налоговых инспекций», впоследствии принят Закон РСФСР от 21 марта 1991 г. «О Государственной налоговой службе»², в 1999 г. переименованный в Закон РФ «О налоговых органах Российской Федерации»³. Указом Президента РФ от 23 декабря 1998 г.

¹ СП СССР. 1990. № 5. Ст. 28.

² Ведомости РСФСР. 1991. № 15. Ст. 493.

³ См. Федеральный закон от 8 июля 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О государственной налоговой службе РСФСР”» (с изм. от 27 июля

№ 1635 Государственная налоговая служба РФ была преобразована в Министерство РФ по налогам и сборам¹, в ведении которого находились территориальные налоговые органы.

Однако впоследствии выяснилась нецелесообразность разделения деятельности в сферах доходов и расходов бюджетной системы по разным ведомствам, поскольку бюджет любого уровня представляет их взаимосвязанное единство. В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 Министерством по налогам и сборам было преобразовано в *Федеральную налоговую службу* (ФНС России)², подведомственную Министерству финансов РФ, объектом компетенции которого являются и бюджетные расходы.

Федеральная налоговая служба является федеральным органом исполнительной власти, в компетенцию которого входит осуществление *контроля и надзора*: за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей в случаях, предусмотренных законодательством РФ³, за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции, а также осуществление функций *органа валютного контроля* в пределах компетенции налоговых органов.

Кроме того, ФНС России является: а) уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим *государственную регистрацию* юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств; б) уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим аккредитацию филиалов, представительств иностранных юридических лиц (за исключением представительств иностранных кредитных организаций); в) уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим представление в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об

2006 г. № 137-ФЗ); Закон РФ от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 290-ФЗ).

¹ См. Положение о Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам, утв. постановлением Правительства РФ от 16 октября 2000 г. № 783.

² См. Положение о Федеральной налоговой службе, утв. постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 (с изм. от 1 июля 2016 г. № 616); см. также ст. 30 НК РФ.

³ См., например, Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование».

уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам; г) компетентным (уполномоченным) органом в соответствии с правом Евразийского экономического союза в сфере маркировки товаров контрольными (идентификационными) знаками¹.

Федеральная налоговая служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, взаимодействуя с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и государственных внебюджетных фондов, с общественными объединениями и иными организациями.

В единую централизованную систему налоговых органов, возглавляемую Федеральной налоговой службой, входят следующие территориальные органы: управления по субъектам РФ, межрегиональные инспекции, инспекции межрайонного уровня. Низовое звено — инспекции ФНС России по районам, районам в городах, городам без районного деления. Именно на них возложено осуществление непосредственно контрольных функций. Исходя из этого построена их внутренняя структура: выделены отделы по видам налоговых платежей (например, отдел налогов с доходов предприятий, отдел налогов с доходов физических лиц, отдел местных налогов и др.). Кроме того, существует функциональный отдел отчетности и учета.

Законодательство закрепляет права и обязанности налоговых органов и их должностных лиц, вытекающие из их функций в области налогообложения, применяемые ими меры к взысканию налогов и санкции к налогоплательщикам в случае совершения ими налоговых правонарушений, а также ответственность налоговых органов и их должностных лиц (гл. 5, 14, 15 НК РФ; гл. 15 КоАП РФ).

До 2003 г. в России действовали органы налоговой полиции, возглавляемые Федеральной службой налоговой полиции, которые были упразднены на основании Указа Президента РФ от 11 марта 2003 г. № 306 в связи с тем, что утратил силу Закон РФ от 24 июня 1993 г. № 5238-1 «О федеральных органах налоговой полиции»².

Федеральная служба по финансовому мониторингу. В связи с необходимостью усиления государственного финансового контроля и предотвращения правонарушений в сфере финансов и денежного обращения, в особенности легализации доходов, полученных преступным путем, на основании Указа Президента РФ от 1 ноября 2001 г. был создан Комитет РФ по финансовому мониторингу. Согласно Указу

Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 он был преобразован в Федеральную службу по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг)¹. Названная Служба первоначально находилась в ведении Правительства РФ, а с 2012 г. руководство ее деятельностью осуществляет Президент РФ².

Федеральная служба по финансовому мониторингу является федеральным органом исполнительной власти, *осуществляющим функции*: а) по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения; б) по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности; в) по координации соответствующей деятельности федеральных органов исполнительной власти, других государственных органов и организаций. Кроме того, Росфинмониторинг выполняет *функции* национального центра по оценке угроз национальной безопасности, возникающих в результате совершения операций (сделок) с денежными средствами или иным имуществом, и по выработке мер противодействия этим угрозам.

Росфинмониторинг осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через свои территориальные органы, во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Росфинмониторинг имеет право:

1) привлекать 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 при условии соблюдения государственной и иной охраняемой законом тайны;

2) запрашивать и получать документы, материалы и информацию, необходимые для принятия решений по вопросам установленной сферы деятельности;

¹ См. Положение о Федеральной службе по финансовому мониторингу, утв. постановлением Правительства РФ от 23 июня 2004 г. № 307 (с изм. от 24 марта 2011 г. № 210 (утратило силу)).

² См. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»; Положение о Федеральной службе по финансовому мониторингу, утв. Указом Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 (с изм. от 8 марта 2016 г. № 103).

¹ См. ст. 61 Закона РФ от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации».

² См. Федеральный закон от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ.

3) запрашивать и получать от хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности РФ, а также обществ, находящихся под их прямым или косвенным контролем, информацию о совершаемых ими операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, характере и целях этих операций (сделок);

4) давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;

5) осуществлять в установленной сфере деятельности проверочные мероприятия, а также внутренний контроль;

6) вносить руководителям соответствующих государственных органов предложения о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства, и привлекать их к административной ответственности;

7) создавать межведомственные комиссии, рабочие и экспертные группы для рассмотрения вопросов, относящихся к установленной сфере деятельности;

8) разрабатывать и утверждать в пределах своих полномочий методические материалы и программы проведения контрольных мероприятий;

9) создавать совещательные и экспертные органы (советы, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности;

10) принимать предусмотренные законодательством РФ меры предупредительного, ограничительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) устранение последствий нарушений в установленной сфере деятельности;

11) пресекать факты нарушения законодательства РФ в установленной сфере деятельности.

Таможенные органы. Таможенным органам в сфере финансовой деятельности государства принадлежит особое место¹. Помимо своих функций в области таможенного дела они, подобно налоговым органам, осуществляют деятельность в области налогообложения и взимания таможенных платежей при выполнении своих задач, связанных с *перемещением товаров* через таможенную границу. Таможенные органы осуществляют и иные функции финансовой деятельности (распределение денежных средств между подведомственными организациями, контроль за их использованием и др.).

В систему таможенных органов входят региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты. Она возглавляется *Федераль-*

ной таможенной службой (ФТС России), созданной на основании Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (вначале в системе Министерства экономического развития и торговли РФ) взамен упраздненного Государственного таможенного комитета РФ. Руководство деятельностью ФТС России с 2006 г. осуществлялось Правительством РФ¹, в настоящее время она находится в ведении Министерства финансов РФ².

Федеральная таможенная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции: а) *по контролю и надзору* в области таможенного дела; б) *органа валютного контроля*; в) *по защите прав* на объекты интеллектуальной собственности; г) по проведению транспортного *контроля* в пунктах пропуска через государственную границу РФ; д) по санитарно-карантинному, карантинному фитосанитарному *контролю* и государственному ветеринарному *надзору* в части проведения проверки документов в специализированных пунктах пропуска через государственную границу РФ; е) по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов РФ, а также иных связанных с ними преступлений и правонарушений.

Федеральная таможенная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через территориальные таможенные органы (региональные таможенные управления, таможни, посты) и представительства (представителей) Службы за рубежом, взаимодействуя с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, Центральным банком РФ, общественными объединениями и иными организациями. Она взаимодействует также с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями, включая представление по поручению Правительства РФ интересов Российской Федерации во Всемирной таможенной организации (Совете таможенного сотрудничества) и других международных организациях.

В сфере своей деятельности Федеральная таможенная служба наделена следующими полномочиями:

1) разрабатывать нормативные правовые акты, которые в дальнейшем принимаются Министерством финансов РФ (по вопросам порядка списания задолженности по уплате таможенных платежей, при-

¹ См. Положение о Федеральной таможенной службе, утв. постановлением Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459 (с изм. от 16 сентября 2013 г. № 809) (утратило силу).

² См. Положение о Федеральной таможенной службе, утв. постановлением Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809 (с изм. от 1 июля 2016 г. № 616).

¹ Подробнее см.: Бакаева О. Ю. Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации / под ред. Н. И. Химичевой. Саратов, 2004; Она же. Таможенные фискальные доходы: правовое регулирование. М., 2005.

знанной безнадежной к взысканию; порядка и форм декларирования таможенной стоимости товаров, вывозимых из РФ; правила приобретения акцизных марок для ввоза (импорта) алкогольной продукции и контроля за их использованием и др.);

2) осуществлять взимание таможенных пошлин, налогов, антидемпинговых, специальных, компенсационных и иных пошлин, таможенных сборов, пеней, процентов, принимать меры по их принудительному взысканию и возврату;

3) осуществлять контроль и надзор в установленной сфере деятельности (например, за правильностью исчисления и своевременностью уплаты таможенных пошлин, налогов и таможенных сборов, антидемпинговых, специальных, компенсационных и иных пошлин, утилизационного сбора в отношении колесных транспортных средств; за валютными операциями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу Евразийского экономического союза, с ввозом товаров в РФ и их вывозом из РФ, а также за соответствием указанных валютных операций условиям лицензий и разрешений);

4) осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, прежде всего в области таможенного дела;

5) осуществлять бюджетные полномочия главного администратора доходов федерального бюджета и др.

В целях реализации своих полномочий Федеральная таможенная служба имеет право:

1) принимать меры, предусмотренные актами, составляющими право Евразийского экономического союза, законодательством РФ о таможенном деле, законодательством РФ о налогах и сборах, иными нормативными правовыми актами РФ, контроль за соблюдением которых возложен на таможенные органы, в целях обеспечения соблюдения этих актов;

2) организовывать проведение таможенной, судебной экспертиз, исследований, а также осуществление научно-методического обеспечения экспертной деятельности таможенных органов;

3) привлекать экспертов (специалистов) иной уполномоченной организации к проведению таможенной экспертизы;

4) требовать у физических и юридических лиц документы, сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к ее сфере деятельности, и др.

Органы управления государственных внебюджетных фондов. К органам управления государственных внебюджетных фондов относятся органы Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования. Названные фонды созданы в целях выполнения госу-

дарственных задач социального обеспечения по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и управления публичными финансами в указанных сферах.

В соответствии с этими задачами в фондах концентрируются финансовые ресурсы, находящиеся в государственной собственности. Они распределяются и используются по названным целевым назначениям. Органы управления фондов составляют проекты бюджетов соответствующих фондов и отчеты об исполнении этих бюджетов (гл. 17 БК РФ).

Банки. Банковская система. Основным направлением деятельности банков, с которым в той или иной степени связаны все иные направления их деятельности, является кредитование. Банки принято именовать кредитными организациями (органами) в связи с тем, что характерной для них является деятельность именно по кредитованию.

Система банков России, их правовое положение и содержание функций существенно изменились в 1990-х гг. в связи с начавшимся переходом к рыночной экономике. Однако значительные преобразования в этой сфере были произведены уже в 1987 г., когда три существовавших в СССР банка (находившиеся в государственной собственности) — Госбанк СССР, Стройбанк СССР и Внешторгбанк СССР — были реорганизованы, а именно созданы банки, специализированные по отраслям народного хозяйства: Промстройбанк СССР, Агропромбанк СССР, Жилсоцбанк СССР, Внешэкономбанк СССР и для обслуживания населения — Сбербанк СССР (при этом сохранен Госбанк СССР как главный банк страны)¹.

Все они по форме собственности остались государственными, а по условиям деятельности являлись коммерческими. В 1988 г. на основе Закона СССР «О кооперации»² начали создаваться *кооперативные банки*, что положило начало формированию новой банковской системы. Впоследствии, в 1990 г., специальное союзное и российское законодательство³ в связи с намеченным переходом к рыночным отношениям в экономике закрепило принципиальное изменение банковской системы. *Банки перестали быть объектом исключительно государственной собственности*. Банковскую систему СССР составили Государственный банк СССР как центральный банк страны и коммерческие

¹ См.: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. «О совершенствовании системы банков в стране и усилении их воздействия на повышение эффективности экономики» // СП СССР. 1987. № 37. Ст. 121.

² Ведомости СССР. 1988. № 22. Ст. 355.

³ См.: Законы СССР от 11 декабря 1990 г. № 1828-1 «О Государственном банке СССР» и № 1829-1 «О банках и банковской деятельности» // ВВС СССР. 1990. № 52. Ст. 1154, 1155; Законы РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности в РСФСР» и № 394-1 «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» // Ведомости РСФСР. 1990. № 27. Ст. 357, 356.

банки, которые могли иметь различные организационно-правовые формы и формы собственности. По российскому законодательству также была установлена двухуровневая банковская система: на одном уровне — Центральный банк РФ (Банк России), на другом — все остальные банки. Такая система существует в настоящее время.

Согласно Федеральному закону от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 362-ФЗ)¹ банковская система Российской Федерации состоит из двух уровней и включает: 1) Центральный банк РФ (Банк России) и 2) кредитные организации, а также представительства иностранных банков. При этом иностранным считается банк, который зарегистрирован на территории иностранного государства и признан банком по его законодательству.

Центральный банк РФ². Банк России занимает особое место в банковской системе, а его правовое положение отличается от других банков существенными особенностями. Это главный банк Российской Федерации, регулирующий денежно-кредитные отношения в стране. Банк России участвует в разработке экономической политики Правительства РФ, Председатель Банка участвует в его заседаниях. Банк и Правительство взаимно информируют друг друга, координируют свою политику и проводят взаимные консультации. Банк России может принимать участие в заседаниях Государственной Думы при рассмотрении законопроектов, касающихся вопросов экономической, финансовой, кредитной и банковской политики, взаимодействует с Министерством финансов РФ.

Банковская система с выделением особого положения Центрального банка РФ в качестве государственного органа типична для современных экономически развитых государств. Такие банки обычно действуют независимо от других органов государственного управления и, как правило, подотчетны парламентам³. Подобный опыт был воспри-

¹ См. также: Положение Банка России от 22 апреля 2015 г. № 467-П «О порядке аккредитации Банком России представительств иностранной кредитной организации, аккредитации иностранных граждан, которые будут осуществлять трудовую деятельность в представительстве иностранной кредитной организации, и осуществления контроля за деятельностью представительства иностранной кредитной организации» // Вестник Банка России. 2015. № 78.

² См. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 362-ФЗ).

³ См.: *Суровцева В. И.* Центральный банк ФРГ и его денежная политика // Акционерный и банковский вестник. 1990. № 1. С. 19; *Федоров Б. Г.* Центральные банки и денежно-кредитное регулирование в развитых капиталистических государствах // Деньги и кредит. 1990. № 4. С. 47; *Финансово-кредитный словарь*. Т. III. 1988. С. 421; *Основы законодательства капиталистических стран о банковской системе*. М., 1992. С. 52 и след.; *Тосунян Г.* Банковское дело и банковское законодательство в России: опыт, проб-

нут в период перестройки банковской системы союзным и российским законодательством 1990-х гг. До этого Государственный банк СССР подчинялся Правительству СССР (а еще раньше — Министерству финансов СССР).

Банк России — государственная федеральная собственность, его уставный капитал определен в 3 млрд руб. вместо прежних 3 млн руб. Изменение вступило в силу с 1 января 2003 г. (ст. 10 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»). Как и другие банки, Центральный банк РФ имеет статус юридического лица. Государство не отвечает по обязательствам Центрального банка РФ, так же как и Центральный банк РФ не несет ответственности по обязательствам государства, кроме случаев, когда они сами приняли на себя такие обязательства или это предусмотрено федеральными законами.

Как экономически самостоятельное учреждение, Центральный банк РФ осуществляет свои расходы за счет собственных доходов, делает отчисления от прибыли в федеральный бюджет в установленном законом размере, уплачивает налоги и сборы в соответствии с НК РФ. Однако в отличие от коммерческих банков получение прибыли не является целью деятельности Центрального банка РФ.

Центральный банк РФ представляет собой единую *централизованную* систему с вертикальной структурой управления. В эту систему, помимо центрального аппарата, входят территориальные учреждения Банка России — главные управления (по регионам, объединяющим несколько субъектов РФ), которым подчиняются отделения по краям, областям, в том числе национальные банки по республикам¹, а также расчетно-кассовые центры, вычислительные центры, полевые учреждения, образовательные и другие организации.

В соответствии с законодательством создан *Национальный финансовый совет* — коллегиальный орган Банка России, в состав которого входят представители палат Федерального Собрания РФ, Президента РФ, Правительства РФ, Председатель Банка России. Совет рассматривает проекты основных направлений деятельности Банка России, его годовые отчеты, вопросы развития и совершенствования финансового рынка, банковской системы и др.

Банк России действует в качестве органа *государственного регулирования* в области организации денежно-кредитных отношений, орга-

лемы, перспективы. М., 1995. С. 49 — 95; *Олейник О. М.* Основы банковского права. М., 1997. С. 168 — 169.

¹ Подробнее об этом см.: *Бородин Н. М.* Правовое регулирование деятельности территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации. Саратов, 2001. С. 186.

низации стабильного функционирования финансового рынка, в связи с чем наделен соответствующими властными полномочиями. Согласно Конституции РФ Банк России подотчетен Государственной Думе, его Председатель назначается на должность и освобождается от нее Государственной Думой Федерального Собрания РФ. Кандидатуру для назначения представляет Президент РФ (п. «г» ст. 83 и п. «в» ч. 1 ст. 103).

В связи с передачей Центральному банку РФ полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков¹ и ликвидацией Федеральной службы по финансовым рынкам² в 2013 г. серьезным образом расширились его цели деятельности и функции. В настоящее время основными целями деятельности Банка России являются защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации; обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы³, а также финансового рынка РФ. Соответственно названным целям Банк России выполняет следующие функции: 1) во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит *единую государственную денежно-кредитную политику*, а также *политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации*; 2) монопольно осуществляет *эмиссию* наличных денег и организует наличное денежное обращение; 3) устанавливает правила осуществления денежных расчетов и проведения банковских операций; 4) обслуживает счета бюджетов всех уровней; 5) осуществляет *надзор* за деятельностью кредитных организаций и банковских групп; 6) осуществляет *регулирование, контроль и надзор* за деятельностью некредитных финансовых организаций, в том числе субъектов страхового дела (страховой надзор)⁴; 7) *осуществляет надзор и наблюдение* в национальной платежной системе; 8) организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль и др.

Свои функции и полномочия Банк России осуществляет независимо от других федеральных органов государственной власти, органов

¹ См. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 361-ФЗ).

² См. Указ Президента РФ от 25 июля 2013 г. № 645 «Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации».

³ См. Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 290-ФЗ).

⁴ См. ст. 30 Закона РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 363-ФЗ).

государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

При этом он вступает в отношения с *кредитными организациями* (банками и небанковскими кредитными организациями), которые выполняют операции по непосредственному денежно-кредитному обслуживанию предприятий, учреждений, организаций и граждан в соответствии с государственной денежно-кредитной политикой, реализация которой возложена на Центральный банк РФ.

При регулировании денежно-кредитных отношений Центральный банк РФ использует свои властные полномочия. В целях обеспечения устойчивости кредитных организаций он устанавливает обязательные для них нормативы: минимальный размер уставного капитала; минимальный размер риска на одного вкладчика; минимальный размер резервов, подлежащих депонированию банками в Центральном банке РФ, и др. Центральный банк РФ регистрирует уставы банков, выдает лицензии на совершение ими банковских операций.

Для осуществления *регулирующих и надзорных функций* Центрального банка РФ созданы Комитет банковского надзора¹ и Комитет финансового надзора². В отношении кредитных организаций и некредитных финансовых организаций (профессиональных участников рынка ценных бумаг, субъектов страхового дела, микрофинансовых организаций и др.), допустивших нарушения законодательства, экономических нормативов и др., Банк России вправе применять меры воздействия принудительного характера, давать обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений и др.

По вопросам, отнесенным к его компетенции, Центральный банк РФ издает *нормативные акты*³. Они обязательны для органов государственной власти и местного самоуправления, всех юридических и физических лиц. Если эти нормативные акты затрагивают права, свободы или обязанности граждан, они должны быть зарегистрированы в Министерстве юстиции РФ.

Банк России может участвовать в капиталах и деятельности международных организаций, которые занимаются развитием сотрудничества в денежно-кредитной, валютной, банковской сферах, иных сфе-

¹ См.: Положение Банка России «О Комитете банковского надзора Банка России», утв. решением Совета директоров Банка России от 24 января 2014 г. № 2 (с изм. от 13 июля 2015 г. № 19).

² См.: Положение Банка России «О Комитете финансового надзора Банка России», утв. решением Совета директоров Банка России от 30 августа 2013 г. № 18 (с изм. от 25 июля 2014 г. № 22).

³ Подробно о правовых актах Центрального банка РФ см.: Пастушенко Е. Н. Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые акты теории / под ред. Н. И. Химичевой. Саратов, 2006.

рах финансового рынка, в том числе между центральными банками и (или) соответствующими регулирующими (надзорными) органами (организациями) иностранных государств. Взаимоотношения Банка России с кредитными организациями иностранных государств осуществляются в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами, а также с межбанковскими соглашениями.

Кредитные организации. Как составная часть банковской системы, кредитные организации подразделяются на банки и небанковские кредитные организации.

Согласно Федеральному закону «О банках и банковской деятельности» *кредитная организация* — это юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка РФ имеет право осуществлять банковские операции, предусмотренные названным Законом. В отличие от Банка России, кредитная организация образуется на базе любой формы собственности как хозяйственное общество.

Кредитные организации могут создавать союзы и ассоциации, не преследующие цели извлечения прибыли, для защиты и представления интересов своих членов, координации их деятельности, развития межрегиональных и международных связей, удовлетворения научных, информационных и профессиональных интересов, выработки рекомендаций по осуществлению банковской деятельности и решению иных совместных задач кредитных организаций. *Союзам и ассоциациям кредитных организаций запрещается осуществление банковских операций.* Кредитная организация, имеющая генеральную лицензию, может с разрешения Банка России создавать на территории иностранного государства филиалы и после уведомления Банка России — представительства, а также с разрешения и в соответствии с требованиями Банка России иметь на территории иностранного государства дочерние организации.

Среди кредитных организаций особым статусом и более широким набором функций выделяются *банки*. В отличие от небанковских кредитных организаций банк — это 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.

Следует обратить внимание на то, что основной целью деятельности кредитной организации является *извлечение прибыли*, чем Центральный банк РФ отличается от указанных организаций. Заметим также, что Закон не относит Центральный банк РФ к кредитным организациям, выделяя их в особую систему. Деятельность Банка России регулируется отдельным законом.

В отличие от банков *небанковские кредитные организации* ограничены в наборе совершаемых банковских операций. К таким организациям относятся расчетные небанковские кредитные организации, небанковские депозитные кредитные организации, платежные небанковские кредитные организации и центральный контрагент.

В самом Законе они подразделены на три вида:

1) кредитные организации, имеющие право на осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов и связанных с ними иных банковских операций (*их именуют еще «платежными»*);

2) кредитные организации, имеющие право осуществлять лишь отдельные банковские операции, предусмотренные названным Законом (на которые выдана лицензия, *к ним относятся небанковские «расчетные» и «депозитные кредитные» организации*);

3) кредитные организации — центральные контрагенты, осуществляющие функции в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте».

Если для первого вида небанковских кредитных организаций сочетание банковских операций установлено законом (п. 1 ч. 3 ст. 1 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»), то для иных небанковских кредитных организаций допустимые сочетания банковских операций предусматриваются Банком России. Небанковские кредитные организации подразделяются также на *расчетные и депозитные кредитные организации*¹.

Помимо перечисленных, кредитные организации вправе выполнять и другие банковские операции, а именно: осуществление расчетов, инкассацию денежных средств, кассовое обслуживание физических и юридических лиц, куплю-продажу иностранной валюты, при-

¹ См.: Инструкция Банка России от 26 апреля 2006 г. № 129-И «О банковских операциях...» (с изм. от 25 ноября 2014 г. № 3452-У) // Вестник Банка России. 2006. № 32; 2014. № 112; Положение Банка России от 21 сентября 2001 г. № 153-П «Об особенностях пруденциального регулирования...» (с изм. от 16 декабря 2003 г. № 1354-У) // Вестник Банка России. 2001. № 60; 2004. № 7; Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте» (с изм. от 30 декабря 2015 г. № 231-ФЗ).

влечение во вклады и размещение драгоценных металлов, выдачу банковских гарантий и др.

Важное значение в развитии современной финансовой системы и экономики России в целом имеет осуществление банковских операций на рынке ценных бумаг.

Кредитные организации также вправе совершать *сделки*, указанные в Законе: выдачу поручительств за третьих лиц, доверительное управление денежными средствами, предоставление в аренду сейфов, лизинговые операции и др. При этом им запрещено заниматься производственной, торговой и страховой деятельностью.

Кредитные организации независимы от органов государственной власти и управления при принятии своих решений, связанных с проведением банковских операций. Банки действуют на основании своих уставов, зарегистрированных в Центральном банке РФ. Уставный капитал кредитной организации складывается из средств ее участников — юридических и физических лиц и служит обеспечением обязательств банка. Минимальный размер уставного фонда регистрируемого банка определяет Центральный банк РФ.

Отношения банков с клиентурой строятся на договорной основе. Государство не отвечает по обязательствам банков, как и банки не отвечают по обязательствам государства, кроме случаев, предусмотренных законами РФ. Органы государственной власти и местного самоуправления не вправе вмешиваться в деятельность кредитных организаций.

Кредитная организация по специально заключенному на конкурсной основе договору может выполнять отдельные поручения Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления, осуществлять операции с государственными и муниципальными финансовыми ресурсами — со средствами государственных и местных бюджетов, обеспечивать целевое использование бюджетных средств, выделяемых для осуществления федеральных и региональных программ. Таким образом, деятельность кредитных организаций, помимо того что она вообще способствует функционированию финансовой системы страны, имеет и непосредственное отношение к выполнению функций финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

От рассмотренных кредитных организаций отличается особенностями своего правового положения *Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)*, создание которого предусмотрено Федеральным законом от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 360-ФЗ) на базе Внешэкономбанка (ВЭБ) при участии Российского банка развития (РосБР) и Российско-

го экспортно-импортного банка (Росэксимбанк). Законом определен его статус как *государственной корпорации*. Цель деятельности Банка — обеспечение повышения конкурентоспособности экономики Российской Федерации, ее диверсификации, стимулирования инвестиционной деятельности путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной деятельности по реализации проектов в Российской Федерации и за рубежом, в том числе с участием иностранного капитала, направленных на развитие инфраструктуры, инноваций, особых экономических зон, защиту окружающей среды, на поддержку экспорта российских товаров, работ и услуг, а также на поддержку малого и среднего предпринимательства.

Органы управления Внешэкономбанка следующие: 1) наблюдательный совет Банка как высший управляющий орган, члены которого назначаются Правительством РФ, а председателем является Председатель Правительства РФ; 2) правление, члены которого назначаются наблюдательным советом Банка; 3) Председатель Банка, назначаемый на должность Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что относится в сфере финансов к компетенции представительных органов государственной власти на основании Конституции РФ?
2. Каковы полномочия Президента РФ в области финансов?
3. Каковы полномочия Правительства РФ в сфере финансов?
4. Проанализируйте правовое положение Министерства финансов РФ. Какие изменения в его структуре на основании указов Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», каковы его функции и полномочия?
5. Какие федеральные службы находятся в ведении Министерства финансов РФ?
6. Охарактеризуйте правовое положение Федерального казначейства. Каковы его полномочия?
7. Охарактеризуйте систему и правовое положение налоговых органов. Кому (какому органу) они подведомственны, каковы их полномочия?
8. Каковы функции Федеральной службы по финансовому мониторингу? Кому (какому органу) она подведомственна?
9. Какой государственный орган осуществляет надзор за страховой деятельностью, каковы его функции?
10. Какова роль таможенных органов в финансовой деятельности государства? Какова система этих органов и кому они подведомственны?
11. Что понимается под банковской системой? Что входит в состав банковской системы РФ? В каком нормативном акте это закреплено?

12. Дайте понятие кредитной организации на основе законодательства.
13. На какие виды подразделяются кредитные организации? Чем они различаются между собой?
14. Назовите виды небанковских кредитных организаций, перечислите основные операции, которые они вправе осуществлять.
15. Что понимается под банковскими операциями? Назовите их.
16. Каковы задачи, функции и полномочия Центрального банка РФ, особенности его правового положения?
17. Какие взаимоотношения Центрального банка РФ с банками и небанковскими кредитными организациями установлены законодательством?
18. В чем проявляется деятельность Центрального банка РФ как органа государственного регулирования?
19. Каковы взаимоотношения Центрального банка РФ с органами государственной власти и органами местного самоуправления? С какими государственными органами взаимодействует Центральный банк РФ и по каким вопросам?
20. Охарактеризуйте на основе законодательства особенности правового статуса, цели деятельности и органы управления Банка развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанка).
21. Охарактеризуйте взаимоотношения Центрального банка РФ и Банка развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанка).

Глава 6. Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля

§ 1. Понятие и значение финансового контроля

Финансовый контроль как неотъемлемая составная часть финансовой деятельности государства и муниципальных образований является и специальной отраслью осуществляемого в стране контроля. **Финансовый контроль — это контроль за соблюдением законности и целесообразности действий в области образования, распределения и использования государственных, муниципальных и иных денежных фондов (финансовых ресурсов) публичного характера в целях эффективного социально-экономического развития страны в целом и ее регионов.**

Наличие финансового контроля объективно обусловлено тем, что финансам как экономической категории присущи не только распределительная, но и контрольная функция. Поэтому использование государством и муниципальными образованиями для решения своих задач финансов обязательно предполагает проведение с их помощью контроля за ходом выполнения этих задач. Финансовый контроль осуществляется в установленном правовыми нормами порядке всей системой органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе специальными контрольными органами при

участии общественных организаций, трудовых коллективов и граждан.

Значение финансового контроля выражается в том, что при его проведении проверяются, во-первых, соблюдение установленного в области финансовой деятельности *правопорядка* всеми органами государственной власти и местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами и, во-вторых, *экономическая обоснованность и эффективность* осуществляемых действий, соответствие их задачам государства и муниципальных образований. Таким образом, он служит важным способом обеспечения *законности и целесообразности* проводимой финансовой деятельности¹. Социально-экономические задачи современной России усиливают актуальность вопросов совершенствования финансового контроля.

Финансовый контроль присущ всем финансово-правовым институтам. Поэтому общие положения, касающиеся содержания, организации, порядка и принципов проведения финансового контроля в сфере финансовой деятельности в целом, содержатся в нормах Общей части финансового права.

Помимо общих имеются нормы, предусматривающие специфику этого контроля в конкретных финансово-правовых институтах, входящих в Особенную часть финансового права. Особенно четко это проявляется в институтах бюджетного и налогового права (см., например, гл. 14 НК РФ, гл. 26 БК РФ). Данные нормы неразрывно связаны с содержанием соответствующих финансово-правовых институтов, что не позволяет их выделить из этих институтов и сгруппировать в совокупности с соответствующими нормами Общей части в особую подотрасль финансового права. Вместе с тем современные условия развития страны при росте экономических правонарушений, включая финансовые, требуют не только совершенствования правовых норм, регулирующих финансовый контроль, но и эффективности их практического применения. Поэтому целесообразность видится в формировании особого структурного подразделения по финансовому контролю *в системе законодательства* и преподавании соответствующей учебной дисциплины в юридических и экономических образовательных учреждениях.

¹ Подробнее о финансовом контроле см.: Грачева Е. Ю., Толстомятенко Г. П., Рыжкова Е. А. Финансовый контроль: учеб. пособие. М., 2004. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2013; Ильин А. Ю., Котов В. В., Моисеенко М. А. Механизм правового регулирования внутреннего государственного финансового контроля. М., 2015.

Требование соблюдения законности в деятельности по образованию, распределению и использованию денежных фондов государства и субъектов местного самоуправления имеет конституционную основу: органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ).

Основными направлениями (содержанием) финансового контроля в отношениях, регулируемых финансовым правом, являются:

- 1) проверка выполнения органами государственной власти и местного самоуправления функций по аккумуляции, распределению и использованию финансовых ресурсов соответственно своей компетенции;
- 2) проверка выполнения государством и муниципальными образованиями (в лице соответствующих органов) финансовых обязательств перед гражданами и организациями;
- 3) проверка выполнения финансовых обязательств организациями и гражданами перед государством и органами местного самоуправления;
- 4) проверка законности и целесообразности (эффективности) использования государственными и муниципальными предприятиями, учреждениями, организациями находящихся в их хозяйственном ведении или оперативном управлении денежных ресурсов (бюджетных и собственных средств, банковских ссуд, внебюджетных и других средств);
- 5) проверка соблюдения предприятиями, организациями, учреждениями установленных правил совершения финансовых операций, осуществления расчетов и хранения денежных средств;
- 6) выявление внутренних резервов производства — возможностей повышения рентабельности хозяйства, роста производительности труда, более экономного и эффективного использования материальных и денежных средств;
- 7) устранение и предупреждение нарушений финансовой дисциплины. В случае их выявления в установленном порядке применяются меры воздействия к организациям, должностным лицам и гражданам, обеспечивается возмещение материального ущерба государству, организациям, гражданам.

Бюджетным кодексом РФ (ст. 266¹) введено понятие объектов государственного (муниципального) финансового контроля. Ими являются:

- 1) главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов

бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;

- 2) финансовые органы (главные распорядители (распорядители) и получатели средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты) в части соблюдения ими целей, порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, предоставленных из другого бюджета бюджетной системы РФ, а также достижения ими показателей результативности использования указанных средств, соответствующих целевым показателям и индикаторам, предусмотренным государственными (муниципальными) программами;

- 3) государственные (муниципальные) учреждения; государственные (муниципальные) унитарные предприятия; государственные корпорации и государственные компании;

- 4) хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческие организации с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах;

- 5) юридические лица (за исключением государственных (муниципальных) учреждений, государственных (муниципальных) унитарных предприятий, государственных корпораций и государственных компаний, хозяйственных товариществ и обществ с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческих организаций с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах); индивидуальные предприниматели; физические лица в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ, государственных (муниципальных) контрактов, соблюдения ими целей, порядка и условий предоставления кредитов и займов, обеспеченных государственными и муниципальными гарантиями, целей, порядка и условий размещения средств бюджета в ценные бумаги таких юридических лиц;

- 6) органы управления государственными внебюджетными фондами;

- 7) юридические лица, получающие средства из бюджетов государственных внебюджетных фондов по договорам о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования;

- 8) кредитные организации, осуществляющие отдельные операции с бюджетными средствами, в части соблюдения ими условий догово-

ров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ.

Органы государственного (муниципального) финансового контроля осуществляют контроль за использованием средств соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ, а также межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов, предоставленных другому бюджету бюджетной системы РФ. Такой контроль осуществляется также в отношении главных распорядителей (распорядителей) и получателей средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль в отношении объектов контроля (за исключением участников бюджетного процесса, бюджетных и автономных учреждений, государственных (муниципальных) унитарных предприятий, государственных корпораций (компаний), хозяйственных товариществ и обществ с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческих организаций с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах) в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета, государственных (муниципальных) контрактов, соблюдения ими целей, порядка и условий предоставления кредитов и займов, обеспеченных государственными и муниципальными гарантиями, целей, порядка и условий размещения средств бюджета в ценные бумаги указанных юридических лиц осуществляется в процессе проверки главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета, предоставивших средства из бюджета.

Объекты контроля и их должностные лица обязаны своевременно и в полном объеме представлять в органы государственного (муниципального) финансового контроля по их запросам информацию, документы и материалы, необходимые для осуществления государственного (муниципального) финансового контроля, обеспечивать должностным лицам органов государственного (муниципального) финансового контроля допуск в помещения и на территории объектов контроля, выполнять их законные требования.

Непредставление или несвоевременное представление объектами контроля в органы государственного (муниципального) финансового контроля информации, документов и материалов, а равно их представление не в полном объеме или представление недостоверных информации, документов и материалов, воспрепятствование законной деятельности должностных лиц органов государственного (муници-

пального) финансового контроля влечет за собой ответственность, установленную законодательством РФ.

В результате реализации задач финансового контроля укрепляется государственная финансовая дисциплина, выражающая одну из сторон законности. **Государственная финансовая дисциплина — это четкое соблюдение установленных правовыми нормами предписаний и порядка образования, распределения и использования государственных, муниципальных и иных публичных денежных фондов (финансовых ресурсов).** Требования финансовой дисциплины распространяются не только на предприятия, организации, учреждения, граждан, но и на органы государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц. Тем самым финансовый контроль обеспечивает интересы государства, муниципальных образований, а также способствует соблюдению прав и интересов конкретных граждан, предприятий, учреждений (например, контроль за соблюдением законодательства о предоставлении льгот по платежам в бюджет, за правильностью взимания налогов, за своевременностью выделения бюджетных ассигнований и т. д.).

Однако объект финансового контроля не ограничивается проверкой только денежных средств. В конечном счете он означает контроль за использованием материальных, трудовых, природных и других ресурсов страны, поскольку в современных условиях процесс производства и распределения опосредствуется денежными отношениями.

Эффективность финансового контроля предполагает необходимость глубокого экономического анализа финансово-хозяйственной деятельности, разработки контролирующими органами предложений по улучшению качества работы проверяемых организаций.

Одной из форм финансового контроля выступает контроль рублем, свойственный сфере коммерческих отношений. Это контроль за хозяйственной деятельностью предприятий, объединений, организаций посредством использования таких экономических инструментов, как цена, себестоимость, прибыль и др., в ходе применения системы финансирования, кредитования, расчетов.

В новых экономических и политических условиях страны, начавших формироваться в последнем десятилетии XX в., произошли изменения в организации финансового контроля, его содержании. С переходом к рыночным отношениям, хозяйственной самостоятельности предприятий, организаций, учреждений усилилось значение повседневного внутривозвращенного самоконтроля, контроля собственников. Более глубоким, неформальным стал контроль со стороны представительных органов государственной власти и органов местного са-

моуправления за финансовой деятельностью органов исполнительной власти, опирающийся на создаваемые ими специальные контрольные органы.

Изменилась система контрольных органов: упразднены органы народного контроля¹, в связи с изменением системы органов государственной власти организован президентский контроль, осуществляемый Контрольным управлением Президента РФ, и др.

На основании Конституции РФ (ст. 101—103) палаты Федерального Собрания РФ создали Счетную палату РФ. Подобные органы действуют и на уровне субъектов РФ².

Особое внимание было уделено формированию специализированных органов финансового контроля: созданы Министерство по налогам и сборам РФ с подчиненными ему территориальными налоговыми органами, органы Федерального казначейства, государственного страхового надзора, Комитет РФ по финансовому мониторингу, Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг и др. Впоследствии была проведена реорганизация системы органов финансового контроля на основании Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314: создан ряд *федеральных служб, подведомственных Министерству финансов РФ*, с передачей ему функций по принятию нормативных правовых актов в соответствующих сферах деятельности (*Федеральная налоговая служба* взамен упраздненного Министерства РФ по налогам и сборам, *Федеральная служба финансово-бюджетного надзора*, *Федеральная служба страхового надзора*, *Федеральная служба по финансовому мониторингу*, заменившая соответствующий комитет, и др.); *Федеральная таможенная служба* взамен Государственного таможенного комитета РФ и *Федеральная служба по финансовым рынкам*, находившиеся в непосредственном ведении Правительства РФ. Все они были наделены полномочиями по осуществлению финансового контроля.

В целях обеспечения эффективного регулирования, контроля и надзора в сфере финансового рынка РФ Федеральная служба страхо-

¹ См.: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 16 июня 1990 г. «Об упразднении органов народного контроля в РСФСР» // Ведомости РСФСР. 1990. № 3. Ст. 28.

² См. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (с изм. от 4 марта 2014 г. № 23-ФЗ); Закон г. Москвы от 30 июня 2010 г. № 30 «О Контрольно-счетной палате Москвы» (с изм. от 18 марта 2015 г., № 12) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2010. № 41; 2015. № 19; Закон Санкт-Петербурга от 13 июля 2011 г. № 455-85 «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга» (с изм. от 29 мая 2014 г. № 259-49, № 261-50) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2011. № 26; 2014. № 20.

вого надзора была присоединена к Федеральной службе по финансовым рынкам¹ с передачей функций в сфере страхования. Однако реформы на этом не закончились и Федеральная служба по финансовым рынкам была упразднена², а функции по регулированию, контролю и надзору в сфере финансового рынка переданы Центральному банку РФ.

Указом Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» (с изм. от 8 марта 2016 г.) в Положение о Федеральной службе по финансовому мониторингу были внесены изменения в соответствии с которыми руководство данной службой стал осуществлять Президент РФ.

В целях совершенствования государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти была упразднена Федеральная служба финансово-бюджетного надзора³. Функции упраздненной службы по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций переданы Федеральному казначейству, а функции органа валютного контроля — Федеральной таможенной службе и Федеральной налоговой службе.

Реорганизация системы и правового статуса *банков* применительно к особенностям рыночных отношений повлекла изменения в их контрольных функциях, выделение на особый уровень Центрального банка РФ с закреплением за ним функций *государственного контроля и надзора* в сфере банковской деятельности, развитие финансового рынка РФ и обеспечение его стабильности и т. д.

Экономические преобразования в стране обусловили также становление нового для Российской Федерации вида финансового контроля, свойственного рыночной экономике, а именно независимого вневедомственного *аудиторского контроля*, осуществляемого в качестве предпринимательской деятельности. Организации, осуществляющие его, привлекаются и к сфере действия государственного финансового контроля. Вместе с тем аудиторский контроль в целом имеет публичное значение, поскольку достоверная информация о финансовом

¹ См. Указ Президента РФ от 4 марта 2011 г. № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации» (с изм. от 25 июля 2013 г. № 645).

² См. Указ Президента РФ от 25 июля 2013 г. № 645 «Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации».

³ См. Указ Президента РФ от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере».

состоянии в стране является важным фактором, необходимым для определения и реализации социально-экономической политики государства.

Правовые акты определяют формы взаимодействия органов финансового контроля с правоохранительными органами¹ в целях усиления его эффективности, что имеет особо важное значение в связи с ростом преступности в экономической сфере.

Взаимодействие с общественным контролем усиливает эффективность государственного финансового контроля.

Процесс совершенствования финансового контроля применительно к современным задачам государства не завершен, в настоящее время он осуществляется в рамках общей задачи формирования эффективной системы и структуры органов исполнительной власти. При этом актуальной остается задача совершенствования государственного финансового контроля.

§ 2. Виды финансового контроля

Финансовый контроль существует в нескольких видах, выделяемых по разным основаниям: исходя из соотношения времени контроля и периода осуществления проверяемой деятельности; волеизъявления субъектов контрольных правоотношений; сферы финансовой деятельности, в которой проводится контроль; правового статуса контролируемых субъектов и др.

В зависимости от времени проведения контроль может быть предварительным, текущим и последующим. Такие виды контроля свойственны деятельности всех контролируемых органов.

Предварительный финансовый контроль проводится до совершения операций по образованию, распределению и использованию денежных фондов. Поэтому он имеет важное значение для предупреждения нарушений финансовой дисциплины. В этом случае проверя-

¹ Например, приказ МВД России № 495, ФНС России № ММ-7-2-347 от 30 июня 2009 г. «Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений» (с изм. от 12 ноября 2013 г.) (вместе с «Инструкцией о порядке взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов при организации и проведении выездных налоговых проверок», «Инструкцией о порядке направления органами внутренних дел материалов в налоговые органы при выявлении обстоятельств, требующих совершения действий, отнесенных к полномочиям налоговых органов, для принятия по ним решения», «Инструкцией о порядке направления материалов налоговыми органами в органы внутренних дел при выявлении обстоятельств, позволяющих предполагать совершение нарушения законодательства о налогах и сборах, содержащего признаки преступления») // Российская газета. 2009. 16 сент.; 2014. 15 янв.

ются подлежащие утверждению и исполнению документы, которые служат основанием для осуществления финансовой деятельности, — проекты бюджетов, финансовых планов и смет, кредитные и кассовые заявки и т. п.

Текущий финансовый контроль — это контроль, осуществляемый в процессе совершения денежных операций (в ходе выполнения финансовых обязательств перед государством, получения и использования денежных средств, выделенных для административно-хозяйственных расходов, капитального строительства и т. д.).

Последующий финансовый контроль — это контроль, осуществляемый после совершения финансовых операций (после исполнения доходной и расходной частей бюджета; использования предприятием или учреждением денежных средств, уплаты налогов и т. п.). В этом случае определяется состояние финансовой дисциплины, выявляются ее нарушения, пути предупреждения и меры по их устранению.

В зависимости от волеизъявления субъектов контрольных правоотношений соответственно правовым нормам существуют обязательный и инициативный финансовый контроль. *Обязательный* финансовый контроль проводится: 1) в силу требований законодательства (например, контроль со стороны представительных органов власти за исполнением бюджета по итогам за год); 2) по решению компетентных государственных органов (например, проверки и обследования налогоплательщиков по вопросам налогообложения со стороны налоговых органов; контроль, проводимый на основе решений правоохранительных органов).

Инициативный финансовый контроль осуществляется по самостоятельному решению хозяйствующих субъектов: собственными силами (внутренний контроль), а также посредством привлечения аудиторов или аудиторской организации.

Возможны и другие основания классификации финансового контроля.

Так, в зависимости от сферы контролируемой финансовой деятельности (объекта, направления¹) можно выделить следующие виды контроля: бюджетный, налоговый, банковский, страховой, валютный.

С учетом особенностей правового статуса субъектов, осуществляющих его, выделяются: государственный (федерального и регионального уровней), муниципальный, общественный и аудиторский финансовый контроль.

¹ См.: Грачева Е. Ю., Хорина Л. Я. Государственный финансовый контроль: курс лекций. М., 2005 (автор — Е. Ю. Грачева).

Государственный финансовый контроль подразделяется (в зависимости от сферы действия) на *надведомственный* (или *вневедомственный*) и *внутриведомственный* (сходные подразделения можно выделить и в муниципальном финансовом контроле).

Государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий.

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 Федерального казначейства, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ, местных администраций, финансовых органов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований).

Предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы РФ.

Последующий контроль осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы РФ в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.

Эту классификацию контроля в свою очередь можно подразделить в зависимости от видов органов, осуществляющих его, на финансовый контроль:

- 1) представительных (законодательных) органов власти;
- 2) Президента РФ;
- 3) исполнительных органов власти общей компетенции;
- 4) финансово-кредитных органов;
- 5) ведомственный (внутриведомственный) контроль, включая внутренний финансовый аудит (см. ст. 270¹ БК РФ с изм. от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ);
- 6) внутрихозяйственный (внутренний) контроль.

Аудиторский контроль, осуществляемый, в отличие от названных видов, на основе предпринимательской деятельности, может быть обязательным и инициативным.

§ 3. Методы финансового контроля

Финансовый контроль проводится разнообразными **методами**, под которыми понимают приемы или способы, средства его осуществления¹. Применение конкретного метода зависит от ряда факторов: специфики правового положения, организационных форм и особенностей деятельности органов, осуществляющих контроль, объекта и цели контроля, оснований возникновения контрольных правоотношений и др.

Используются следующие методы финансового контроля: ревизии, проверки (документации, состояния учета и отчетности и т. д.), обследование, санкционирование операций, рассмотрение проектов финансовых планов, заявок, отчетов о финансово-хозяйственной деятельности, заслушивание докладов, информации должностных лиц и др. Проведение их, как правило, планируется². Однако они могут осуществляться и вне плана, в связи с возникшей необходимостью.

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

Под ревизией понимается комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной (бухгалтерской) отчетности.

Проверки подразделяются на камеральные и выездные, в том числе встречные проверки.

Под камеральными проверками понимаются проверки, проводимые по месту нахождения органа государственного (муниципального) финансового контроля на основании бюджетной (бухгалтерской) отчетности и иных документов, представленных по его запросу.

¹ О понятии термина «метод» см.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. С. 320. Следует отметить, что в финансовом законодательстве и соответствующей литературе отсутствуют единообразие и последовательность в использовании применительно к финансовому контролю терминов «метод», «форма», «вид». Например, ст. 265 БК РФ формами финансового контроля называет предварительный, текущий и последующий контроль. В то же время ст. 82 НК РФ формами налогового контроля называет проверки, осмотр помещений, получение объяснений и т. п.

² См. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 354-ФЗ).

Выездными проверками называются 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.

Под встречными проверками понимаются проверки, проводимые в рамках выездных и (или) камеральных проверок в целях установления и (или) подтверждения фактов, связанных с деятельностью объекта контроля.

Под обследованием понимаются анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля.

Результаты обследования оформляются заключением.

Под санкционированием операций понимается 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.

Законодатель установил новый метод внутреннего финансового контроля — смежный контроль. Этот метод применяется руководителем подразделения главного администратора, администратора бюджетных средств (иным уполномоченным лицом). Смежный контроль заключается в согласовании операций, которые проводят должностные лица других структурных подразделений¹.

Эти общие методы конкретизируются в методиках, правилах проведения контроля различных объектов (например, методические письма и указания финансовых органов, в частности методическое пособие по проведению камеральных проверок, инструкции Минфина России по составлению отчетности об исполнении бюджета, смет расходов бюджетных учреждений² и т. п.).

Основной метод финансового контроля — *ревизия*, т. е. наиболее глубокое, полное и всестороннее обследование финансово-хозяйственной деятельности предприятий, организаций, учреждений с целью

¹ См. Постановление Правительства РФ от 23 апреля 2016 г. № 340 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 193».

² См.: Приказ Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» (с изм. от 31 декабря 2015 г. № 229н) // Российская газета. 2011. 5 марта; Приказ Минфина России от 16 декабря 2010 г. № 174н «Об утверждении Плана счетов бухгалтерского учета бюджетных учреждений и Инструкции по его применению» (с изм. от 31 декабря 2015 г. № 227н) // Российская газета. 2011. 24 февр.

проверки ее законности, эффективности и целесообразности. Ревизии проводят разные контролирующие органы, в особенности финансовые, а также органы государственного управления в отношении подведомственных организаций. Ревизии могут быть проведены как по плану этих органов, так и по указанию других компетентных органов, в том числе правоохранительных.

По объекту проверки различают ревизии документальные, фактические, полные (сплошные), выборочные (частичные). По организационному признаку они могут быть плановыми (предусмотренными в плане работы соответствующего органа) и внеплановыми (назначенными в связи с поступлением сигналов, жалоб и заявлений граждан, требующих неотлагательной проверки), комплексными (проводимыми совместно несколькими контролирующими органами).

При проведении *документальной* ревизии проверяются документы, в особенности первичные денежные документы (счета, платежные ведомости, ордера, чеки), а не только отчеты, сметы и т. п. *Фактическая* ревизия означает проверку не только документов, но и наличия денег, материальных ценностей. Под *полной* ревизией понимают проверку всей деятельности предприятия, организации, учреждения за определенный период. При *выборочной* ревизии контроль направлен на какие-либо отдельные стороны финансово-хозяйственной деятельности (например, проверка командировочных расходов, работы по приему налоговых и страховых взносов).

Результаты ревизии оформляются актом, имеющим большое юридическое значение. Он подписывается руководителем ревизионной группы (ревизором), руководителем проверяемой организации и ее главным бухгалтером. Свои возражения и замечания руководитель и главный бухгалтер проверяемой организации должны приложить в письменном виде к акту ревизии, подписав его.

На основе акта ревизии принимаются меры по устранению выявленных нарушений финансовой дисциплины, возмещению причиненного материального ущерба; разрабатываются предложения по предупреждению нарушений государственной дисциплины; виновные привлекаются к ответственности. Руководитель организации, назначившей ревизию, обязан обеспечить контроль за выполнением решений, принятых по ее результатам.

При необходимости срочных мер по устранению выявленных ревизией нарушений и злоупотреблений и привлечения к ответственности виновных лиц в ходе ревизии составляется отдельный (промежуточный) акт, а материалы ревизии передаются следственным органам. Руководитель проверяемой организации обязан принять меры к уст-

ранению выявленных нарушений, не ожидая окончания ревизии. Об этом делается соответствующая запись в акте ревизии. Несмотря на важное юридическое значение ревизии, ее понятие, порядок ее проведения не получили достаточного правового урегулирования, не закреплены, как это следовало бы, в законодательном акте, что справедливо отмечается в литературе¹.

Определенным примером в устранении этого пробела мог бы послужить Федеральный закон «Об аудиторской деятельности», в котором сформулированы понятие аудиторского заключения как официального документа и основные требования, которым оно должно отвечать (ст. 6).

§ 4. Компетенция государственных и муниципальных органов в области финансового контроля

Контроль представительных (законодательных) органов государственной власти. Принцип разделения властей придает контролю за финансовой деятельностью органов исполнительной власти со стороны органов представительной власти исключительно важную роль, определяет его новое содержание. Основы этого контроля закреплены конституционно: в Конституции РФ, в конституциях республик в составе России, а также в уставах краев, областей, других субъектов РФ. Финансовому контролю в них уделено особое внимание. Формы (методы) финансового контроля, осуществляемого законодательными (представительными) органами всех уровней, и их права в этом процессе закреплены в БК РФ (гл. 26) и соответствующих региональных и муниципальных правовых актах.

Важные функции в сфере финансового контроля выполняют каждая из палат Федерального Собрания. Так, в компетенцию Государственной Думы входит рассмотрение и утверждение федерального бюджета, бюджетов внебюджетных государственных социальных фондов, а также отчетов об их исполнении (ст. 114 Конституции РФ). Контрольные функции в области финансов выполняют также комитеты и комиссии, образуемые Советом Федерации и Государственной Думой в рамках своих предметов ведения (ст. 101 Конституции РФ). Особая роль среди них принадлежит Комитету Государственной Думы по бюджету и налогам, Комитету Государственной Думы по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству, Комитету Государственной Думы по финансовому рынку, Комитету

Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам, Комитету Совета Федерации по экономической политике¹.

Финансовый контроль Совета Федерации и Государственной Думы проводится также в процессе слушаний вопросов о финансах страны на их заседаниях. Утверждение Федеральным Собранием РФ бюджета осуществляется в форме закона, что повышает уровень требовательности к его исполнению. Такая же форма применяется и к отчету об исполнении бюджета.

Согласно ч. 5 ст. 101 Конституции РФ для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют *Счетную палату РФ*, которая выделяется своим значением и правовым статусом среди специальных контрольных органов. Состав, полномочия и порядок деятельности Счетной палаты определяются Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016 г., № 236-ФЗ). К ведению Государственной Думы относятся назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов (на шесть лет). Совет Федерации назначает и освобождает от должности заместителя Председателя Счетной палаты РФ, а также половину состава ее аудиторов (ст. 102 и 103 Конституции РФ).

Счетная палата РФ наделена широкими полномочиями в сфере финансового контроля. Согласно закону это постоянно действующий высший орган внешнего государственного аудита (контроля), подотчетный Федеральному Собранию РФ. В рамках задач, определенных законодательством, Счетная палата РФ обладает организационной, функциональной и финансовой независимостью, осуществляет свою деятельность самостоятельно (ст. 1 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»). Деятельность Счетной палаты РФ не может быть приостановлена, в том числе в связи с роспуском Государственной Думы.

Деятельность Счетной палаты РФ направлена на проведение контрольно-аналитических мероприятий в отношении намечаемых, осуществляемых и уже произведенных государственных расходов. Счетная палата осуществляет внешний государственный аудит (контроль)

¹ См. постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. от 21 октября 2016 г. № 68-7 ГД); постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. от 10 февраля 2016 г. № 52-СФ).

¹ См.: Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 27; Она же. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000.

на основе принципов законности, эффективности, объективности, независимости, открытости и гласности. К ее задачам относятся:

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

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

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

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

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

6) 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;

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

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

Таким образом, *объектом контроля* со стороны Счетной палаты РФ выступают средства федерального бюджета, федеральных внебюджетных фондов, федеральная собственность.

Особо выделены полномочия Счетной палаты РФ *по контролю за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга РФ* и долга иностранных государств и иностранных юридических лиц перед Рос-

сийской Федерацией, бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета, а именно за объемами и структурой государственного внутреннего и внешнего долга РФ, государственных внутренних и внешних заимствований; погашением государственного внутреннего и внешнего долга РФ и расходов на его обслуживание; эффективностью и соответствием нормативным правовым актам РФ порядка использования государственных займов и кредитов от кредитных организаций, иностранных государств, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц; эффективностью и соответствием нормативным правовым актам РФ порядка предоставления и реализации государственных гарантий; эффективностью и соответствием нормативным правовым актам РФ порядка размещения средств федерального бюджета в банках и иных кредитных организациях; эффективностью и соответствием нормативным правовым актам РФ порядка предоставления средств федерального бюджета иностранным государствам и (или) иностранным юридическим лицам; объемом и структурой долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией; эффективностью и соответствием нормативным правовым актам РФ порядка предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета.

В области функционирования банковской системы Счетная палата РФ осуществляет контроль за деятельностью Центрального банка РФ, его структурных подразделений, других банков и небанковских кредитных организаций, входящих в банковскую систему РФ, в части обслуживания ими федерального бюджета и других федеральных денежных средств; деятельностью Центрального банка РФ по обслуживанию государственного долга Российской Федерации. Счетная палата РФ также проводит проверки финансово-хозяйственной деятельности Центрального банка РФ, его структурных подразделений и учреждений в соответствии с решениями Государственной Думы, принимаемыми на основании предложений Национального финансового совета. (ст. 23 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»).

В отношении государственной собственности Счетная палата РФ контролирует поступление в федеральный бюджет средств, полученных от распоряжения и управления федеральной собственностью (в том числе его приватизации, продажи).

Закон определяет *круг субъектов*, на которых распространяются контрольные полномочия Счетной палаты РФ. В него входят:

1) федеральные государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения, органы государственных внебюджетных фондов, Цен-

трального банка РФ, федеральных государственных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий, государственных корпораций и государственных компаний, хозяйственных товариществ и обществ с участием России в их уставных (складочных) капиталах;

2) государственные органы субъектов РФ (в том числе их аппараты), органы местного самоуправления;

3) юридические лица (за исключением указанных в п.1), индивидуальные предприниматели, физические лица — производители товаров, работ, услуг в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, договоров об использовании федерального имущества (управлении федеральным имуществом), договоров (соглашений) о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации, юридические лица, получающие средства из бюджетов государственных внебюджетных фондов на основании федеральных законов в части аккумулирования и инвестирования сумм страховых взносов Пенсионным фондом РФ, учета средств пенсионных накоплений, передачи средств пенсионных накоплений от одного страховщика другому страховщику, расходов на инвестирование, осуществления выплат за счет средств пенсионных накоплений, а также получающие средства по договорам о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования, кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами федерального бюджета, в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

4) иные организации в соответствии с поручениями Совета Федерации и Государственной Думы, а также обращениями Президента РФ и Правительства РФ (ст. 15 названного Закона).

Таким образом, *область действия контрольных полномочий Счетной палаты РФ в отношении указанных субъектов связана с федеральным бюджетом, внебюджетными фондами и федеральной собственностью.*

Все органы государственной власти в Российской Федерации, органы местного самоуправления, Центральный банк РФ, предприятия, учреждения, организации (независимо от форм собственности) и их должностные лица *обязаны* предоставлять в установленном порядке информацию, документы и материалы, необходимые для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, выполнения задач и функций Счетной палаты РФ. Неправомерный отказ в предоставлении или уклонение от предоставления информации (документов, материалов) Счетной палате РФ (ее должностному лицу), необхо-

димой для осуществления ее деятельности, а также предоставление заведомо ложной информации, если эти деяния совершены должностным лицом, обязанным предоставлять такую информацию, влекут за собой ответственность, установленную законодательством РФ.

Осуществляя контрольную и экспертно-аналитическую деятельность, Счетная палата вправе проводить проверки, ревизии, анализ, обследование, мониторинг, о результатах которых она информирует Совет Федерации и Государственную Думу; при выявлении нарушения законов, влекущего за собой уголовную ответственность, передает соответствующие материалы в правоохранительные органы.

Проверка применяется в целях документального исследования отдельных действий (операций) или определенного направления финансовой деятельности объекта аудита (контроля) за определенный период, указанных в решении о проведении проверки.

Ревизия применяется в целях комплексной проверки деятельности объекта аудита (контроля), которая выражается в документальной и фактической проверке законности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бухгалтерской (финансовой) и бюджетной отчетности. Результаты проверки, ревизии оформляются актом.

Анализ применяется в целях исследования отдельных сторон, свойств, составных частей предмета и деятельности объекта аудита (контроля) и систематизации результатов исследования. Обследование применяется в целях анализа и оценки состояния определенной сферы предмета и деятельности объекта аудита (контроля). Результаты анализа, обследования оформляются заключением.

Мониторинг применяется в целях сбора и анализа информации о предмете и деятельности объекта аудита (контроля) на системной и регулярной основе.

Счетная палата РФ анализирует итоги проводимых контрольных мероприятий, обобщает и исследует причины и последствия выявленных отклонений и нарушений в процессе формирования и исполнения доходов и расходов федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов. Экспертно-аналитическая деятельность осуществляется посредством проведения экспертно-аналитических мероприятий по актуальным проблемам финансовой системы РФ, формирования и исполнения федерального бюджета, а также посредством исследования причин и последствий нарушений и недостатков, выявленных по результатам проведенных экспертно-аналитических мероприятий.

При проведении ревизий и проверок должностные лица Счетной палаты *не вправе вмешиваться в оперативную деятельность* проверяе-

мых организаций, а также предавать гласности свои выводы до завершения ревизии (проверки) и оформления ее результатов в виде акта (заключения).

Для принятия мер по устранению выявленных нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности объектов аудита (контроля), наносящих ущерб государству и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства РФ и бесхозяйственности, Счетная палата РФ направляет *представление* органам государственной власти РФ, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций. Это представление должно быть рассмотрено в указанный в нем срок, а если он не указан, то в течение 30 дней со дня получения предписания.

Счетная палата имеет право давать администрации проверяемых предприятий, учреждений и организаций обязательные для исполнения *предписания* в случаях выявления нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности, наносящих государству прямой непосредственный ущерб и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, а также умышленного или систематического несоблюдения порядка и сроков рассмотрения представлений Счетной палаты, создания препятствий для проведения ее контрольных мероприятий.

При неоднократном неисполнении или ненадлежащем исполнении предписаний Коллегия Счетной палаты РФ может по согласованию с Государственной Думой принять решение *о приостановлении всех видов финансовых, платежных и расчетных операций* по счетам проверяемых предприятий, учреждений и организаций. Отменить предписание или внести в него изменения может Коллегия Счетной палаты. Предписание может быть обжаловано в судебном порядке.

При выявлении в ходе контрольного мероприятия бюджетных нарушений Счетная палата РФ направляет уведомление органу, уполномоченному в соответствии с законодательством РФ принимать решения о применении бюджетных мер принуждения, которое подписывается Председателем Счетной палаты или заместителем Председателя Счетной палаты.

Счетная палата РФ проводит экспертизу и дает заключения:

- 1) по вопросам эффективности использования бюджетных средств, федеральной собственности и иных ресурсов;
- 2) по вопросам бюджетно-финансовой политики и совершенствования бюджетного процесса в Российской Федерации в пределах своей компетенции;

3) по проектам законодательных и иных нормативных правовых актов и финансово-экономическим обоснованиям к ним по бюджетно-финансовым вопросам, вносимым на рассмотрение Государственной Думы, а также по проектам законодательных актов, приводящих к изменению доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ;

4) по проектам международных договоров РФ, влекущих правовые последствия для федерального бюджета;

5) по государственным программам РФ (федеральным целевым программам);

6) по документам стратегического планирования РФ;

7) по докладу об итогах работы по реализации соглашений о разделе продукции.

Счетная палата РФ осуществляет подготовку и представление заключений или письменных ответов на основании:

1) запросов Президента РФ;

2) поручений Совета Федерации или Государственной Думы, оформленных соответствующими постановлениями;

3) запросов комитетов и комиссий Совета Федерации и Государственной Думы, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы; запросов Правительства РФ, органов государственной власти субъектов РФ.

Инспекторы Счетной палаты РФ при осуществлении возложенных на них должностных полномочий наделены необходимыми *правами*: беспрепятственно посещать территории и помещения объектов аудита (контроля), иметь доступ к их документам и материалам, осматривать любые производственные, складские, торговые и другие помещения, в случае обнаружения подделок, подлогов, хищений, злоупотреблений и при необходимости пресечения данных противоправных действий изымать необходимые документы и материалы с учетом ограничений, установленных законодательством РФ, оставляя акт изъятия и копии или опись изъятых документов в соответствующих делах, а в случае обнаружения данных, указывающих на признаки составов преступлений, опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады и архивы; направлять запросы должностным лицам федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, органов государственной власти и государственных органов субъектов РФ, органов государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления и муниципальных органов, организаций; требовать от руководителей и других должностных лиц объектов аудита (контроля) представления письменных объяснений по фактам нарушений, выявленных при проведении контрольных меро-

приятий, а также необходимых копий документов, заверенных в установленном порядке; составлять акты по фактам непредоставления или несвоевременного предоставления должностными лицами объектов аудита (контроля) документов и материалов, запрошенных при проведении контрольных мероприятий; знакомиться со всеми необходимыми документами, касающимися финансово-хозяйственной деятельности объектов аудита (контроля), в том числе в установленном порядке с документами, содержащими государственную, служебную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну; знакомиться с информацией, касающейся финансово-хозяйственной деятельности объектов аудита (контроля) и хранящейся в электронной форме в базах данных объектов аудита (контроля), в том числе в установленном порядке с информацией, содержащей государственную, служебную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну; знакомиться с технической документацией к электронным базам данных; составлять протоколы об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных законодательством РФ.

В своей контрольной деятельности Счетная палата *взаимодействует с другими контрольными органами РФ* (ст. 30 названного Закона)¹. Контрольные органы Президента РФ и Правительства РФ, органы государственной безопасности, правоохранительные органы, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований, Центральный банк РФ, финансовые органы, налоговые органы и иные государственные органы, подразделения внутреннего аудита обязаны оказывать содействие деятельности Счетной палаты РФ, предоставлять по ее запросам информацию, необходимую для выполнения ее задач и функций.

Деятельность Счетной палаты РФ основана на принципе гласности. Она должна регулярно информировать органы государственной власти и общество о результатах своей деятельности. Например, ежегодный отчет о работе Счетной палаты РФ представляется Совету Федерации и Государственной Думе и публикует в средствах массовой информации.

При создании Счетной палаты РФ был использован зарубежный опыт. Он обобщен в Лимской декларации руководящих принципов

¹ См. Соглашение о сотрудничестве между Счетной палатой Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации от 28 января 2014 г.; Соглашение о сотрудничестве между Счетной палатой Российской Федерации и Федеральной налоговой службой от 14 ноября 2014 г. № С-03-01-108, ММВ-23-3/16; Соглашение между Федеральной службой безопасности Российской Федерации и Счетной палатой Российской Федерации о сотрудничестве и взаимодействии от 30 июня 2000 г.

контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в 1977 г.

Контрольные функции в области финансов осуществляют также *представительные органы государственной власти субъектов РФ*, что закреплено в их законодательстве в соответствии с федеральными актами, и органы местного самоуправления. Правовой основой контрольной деятельности органов местного самоуправления являются законодательство субъектов РФ; принятые в соответствии с Конституцией РФ законы (в том числе законы субъектов РФ о местном самоуправлении), а также нормативные акты представительных органов, местного самоуправления — уставы муниципальных образований, положения и др.

На уровне субъектов РФ их представительные органы власти образуют *счетные палаты* (контрольно-счетные палаты и т. п.) как органы постоянно действующего государственного финансового контроля за получением и использованием средств бюджетов субъектов РФ и внебюджетных фондов, создаваемых органами власти соответствующих субъектов. Названные контрольные органы подотчетны представительным органам власти субъектов РФ¹.

Представительные органы местного самоуправления также образуют на своем уровне контрольные органы.

Президентский контроль. В ведении Президента РФ находится специальный контрольный орган — *Контрольное управление Президента РФ*², являющееся самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ. При осуществлении контрольных функций этот орган взаимодействует с Аппаратом Совета Федерации Федерального Собрания, Аппаратом Государственной Думы, Аппаратом Правительства РФ, аппаратами Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, с Центральной избирательной комиссией РФ, Генеральной прокуратурой РФ, Следственным комитетом РФ, Счетной палатой РФ, с аппаратами полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, а также с федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, самостоятельными подразделениями

¹ Подробнее об этом см.: *Погосян Н. Д.* Правовой статус Счетной палаты Российской Федерации. М., 1997; *Шохин С. О.* Правовое обеспечение деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации (проблемы и перспективы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999.

² См. Положение об Администрации Президента Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 (с изм. от 25 августа 2016 г. № 430); Указ Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации» (с изм. от 25 июля 2014 г. № 529).

Администрации Президента РФ, контролирующими органами зарубежных стран. Это орган широкой сферы контрольной деятельности, финансовый контроль является его составной частью.

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 РФ Федеральному Собранию, бюджетных посланий Президента РФ и иных программных документов Президента РФ;

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;

изучение опыта работы контролирующих органов зарубежных стран.

Управление не наделено правом применения каких-либо санкций, однако оно вправе?

вносить в установленном порядке предложения Президенту РФ, в Правительство РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений Президента РФ, а также о временном отстранении государственных служащих, допустивших должностной проступок, от исполнения должностных обязанностей;

вызывать должностных лиц для дачи устных и письменных объяснений по поводу неисполнения или ненадлежащего исполнения 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;

направлять в органы прокуратуры, следственные органы Следственного комитета, органы внутренних дел РФ, органы федеральной службы безопасности и иные государственные органы материалы о выявленных в результате проверок нарушениях;

запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ, от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также от организаций и должностных лиц;

привлекать для осуществления отдельных работ ученых и специалистов.

Таким образом, это орган широкой сферы контрольной деятельности, в состав которой входит и финансовый контроль.

В целях повышения эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (с изм. от 28 июля 2016 г. № 375) определены меры и по совершенствованию президентского контроля. В связи с этим создано семь, впоследствии — девять федеральных округов, а институт полномочных представителей Президента РФ преобразован в институт *полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах*. В числе основных задач, возложенных на них, названа организация контроля за исполнением решений федеральных органов государственной власти в федеральном округе, что относится и к сфере финансов. При этом полномочный представитель наделен

правом организовывать в пределах своей компетенции проверки использования в федеральном округе средств федерального бюджета.

При полномочном представителе Президента РФ создается *совет*, в который входят высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ, входящих в состав федерального округа; заместитель Генерального прокурора РФ в федеральном округе (по согласованию) или представитель Генеральной прокуратуры РФ в федеральном округе (по согласованию) и др. Наряду с другими в круг задач совета входит обсуждение проектов федеральных законов о федеральном бюджете, информации Правительства РФ о ходе исполнения данного бюджета, касающейся соответствующего региона (федерального округа)¹.

При организации проверок представитель Президента РФ взаимодействует с Контрольным управлением и органами прокуратуры.

Органы исполнительной государственной власти общей компетенции. Правительство РФ, правительства, администрации субъектов РФ направляют и организуют деятельность подведомственных им органов государственного управления, в том числе финансовых, а также непосредственно сами осуществляют финансовый контроль. Деятельность Правительства РФ в сфере финансов составляет широкий круг ее разнообразных направлений, охватывая вопросы внутреннего характера с учетом их международного значения.

В пределах своих полномочий *Правительство РФ* на основании Конституции РФ (ст. 114) и Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 6-ФКЗ, № 8-ФКЗ) разрабатывает и реализует политику в сфере международного финансового сотрудничества; обеспечивает проведение в стране единой финансовой, кредитной и денежной политики; разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение. Вместе с тем в его компетенцию входит принятие мер по регулированию рынка ценных бумаг; осуществление валютного регулирования и валютного контроля; руководство валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами. Одновременно в полномочия Правительства РФ входит руководство и контроль за деятельностью в области финансов федеральных министерств и других государственных ведомств, включая органы федеральных служб финансовой сферы, которые подотчетны ему.

¹ См. Положение о советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах, утв. Указом Президента РФ от 24 марта 2005 г. № 337 (с изм. от 25 декабря 2014 г. № 814).

Помимо этого Правительство РФ осуществляет контроль за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации, и полномочиям совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В случае противоречия актов органов исполнительной власти субъектов РФ федеральному законодательству и международным обязательствам РФ Правительство РФ вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия этих актов.

Направляя деятельность подведомственных ему органов по осуществлению финансового контроля, Правительство РФ принимает правовые акты (нормативные и индивидуальные), регулирующие порядок этой деятельности. Это относится к отраслевым органам государственного управления, включая органы, действующие в сфере финансов. Так, Правительством РФ утверждены Положения: о Министерстве финансов РФ, о Федеральной налоговой службе, о Федеральном казначействе и о других органах, закрепляющие функции по финансовому контролю.

Правительство РФ вправе образовывать свои комиссии, другие органы при нем с контрольными функциями, включая финансовые (например, Комиссия по контролю за предоставлением налоговых и таможенных льгот; Комиссия по обеспечению доходов федерального бюджета; Федеральная комиссия по обеспечению формирования доходов федерального бюджета за счет средств от приватизации). Соответственно возникающим задачам виды и перечень этих комиссий могут изменяться.

Создание комиссий может быть предписано Правительству РФ законодательным актом, в частности законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Финансовый контроль, осуществляемый государственными органами, основной сферой деятельности которых являются финансы. Финансовый контроль, проводимый государственными органами, специально предназначенными для осуществления финансовой деятельности, неотъемлемой частью которой являются соответствующие контрольные функции, имеет исключительно важное значение в силу своей регулярности и систематичности. К таким органам относятся органы исполнительной власти, подведомственные Министерству финансов РФ: федеральные службы — налоговая, Федеральное казначейство (федеральная служба), а также Федеральная таможенная служба¹.

¹ Подробно о компетенции указанных органов исполнительной власти см. в § 2 гл. 5 учебника.

В рамках своей компетенции они проводят контроль целевого использования средств федерального бюджета и государственных внебюджетных и целевых бюджетных фондов; расходов, связанных с государственным внутренним и внешним долгом; формирования и сохранности Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ; частично валютный и экспортный контроль; контроль использования и хранения драгоценных металлов и драгоценных камней организациями и совершения сделок с ними, а также надзор и контроль за обеспечением платежеспособности страховщиков, контроль за качеством аудиторских проверок и др. Эти функции соответственно их содержанию распределены между названными службами. Кроме того, в сфере своей компетенции осуществляют финансовый контроль Федеральная таможенная служба.

В связи с выполнением своих контрольных функций все они взаимодействуют с правоохранительными органами.

Среди названных федеральных служб выделяется своей значимостью *Федеральное казначейство* (Казначейство России), что обусловлено его деятельностью в сфере бюджетной системы, которая является основным звеном финансового механизма государства (ст. 269¹ БК РФ с изм. от 3 июля 2016 г. № 344-ФЗ). Казначейство и его территориальные органы осуществляют финансовый контроль в процессе выполнения функций по исполнению федерального бюджета, кассового обслуживания бюджетов всех уровней, проводят предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета, а также функций по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности». Деятельность этих органов распространяется на бюджеты всех уровней.

Федеральное казначейство вправе применять предусмотренные законодательством *меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера*, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований, а также меры по ликвидации последствий данных нарушений.

Федеральная налоговая служба с подведомственными ей территориальными органами обеспечивает единую централизованную систему контроля за соблюдением налогового законодательства, правильность исчисления, полноту и своевременность внесения налогов в соответствующие бюджеты. Кроме того, она осуществляет контроль за производством и оборотом табачной продукции, а также контроль за со-

блюдением валютного законодательства в пределах компетенции налоговых органов.

Налоговые органы наделены широким кругом контрольных полномочий и прав по применению мер принудительного воздействия к нарушителям налогового законодательства. Налоговый кодекс РФ (часть первая; гл. 15, 16, 18) закрепил эти полномочия и санкции, уточнив и конкретизировав их содержание, порядок применения, а также формы контроля.

Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) заменила Комитет РФ по финансовому мониторингу, который был создан в связи с ростом правонарушений в сфере финансов и денежного обращения, в особенности с использованием официально действующих организаций (банков, страховых компаний, ломбардов и др.) для легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма. Эта мера была предпринята на основании Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (с изм. от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ) в целях создания правового механизма и специально уполномоченного государственного органа, призванного противодействовать данному явлению, негативно влияющему на экономику страны, на реализацию прав и законных интересов граждан, общества и государства. Таким органом и стал названный Комитет, впоследствии — Федеральная служба¹. Названный Закон требует: а) *усиления внутреннего контроля*, проводимого самими организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом; б) *обязательного контроля со стороны уполномоченного органа* за этими операциями в установленных случаях (ст. 4, 6 Закона).

Федеральная служба по финансовому мониторингу выступает также как орган, координирующий деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти, взаимодействует с Центральным банком РФ. При этом Росфинмониторинг взаимодействует и с компетентными органами иностранных государств.

К полномочиям Росфинмониторинг отнесены:

контроль за выполнением юридическими и физическими лицами законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма посредством проведения проверок и принятия необходимых мер по устранению последствий выявленных нарушений, а также

¹ См. Указ Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» (вместе с Положением о Федеральной службе по финансовому мониторингу) (с изм. от 8 марта 2016 г. № 103).

привлечение к ответственности юридических и физических лиц, допустивших нарушение законодательства РФ в этой сфере;

внесение Президенту РФ и в Правительство РФ проектов федеральных законов и актов Президента РФ и Правительства РФ, других документов по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности; принятие нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности;

сбор, обработка и анализ информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством РФ, а также иной направляемой в Росфинмониторинг информации;

участие в противодействии коррупции в соответствии с законодательством РФ;

осуществление проверки информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом в целях выявления операций (сделок), связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма;

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; контроль за операциями (сделками) с денежными средствами или иным имуществом;

оценка угроз национальной безопасности, возникающих в результате совершения операций (сделок) с денежными средствами или иным имуществом, представление Президенту РФ ежегодного доклада о таких угрозах и мерах по их нейтрализации;

разработка и реализация во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, другими государственными органами и организациями мер, направленных на предупреждение, выявление и пресечение незаконных финансовых операций;

информирование федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, других государственных органов и организаций об угрозах национальной безопасности, которые возникают в результате совершения операций (сделок) с денежными средствами или иным имуществом; учет организаций, осуществляющих операции (сделки) с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальных предпринимателей, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы;

разработка и проведение мероприятий по предупреждению нарушений законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

контроль в установленной сфере деятельности, анализ и прогнозирование состояния исполнения организациями, осуществляющими операции (сделки) с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальными предпринимателями требований законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

участие в разработке и осуществлении программ международного сотрудничества по данным вопросам и др.

Росфинмониторинг наделяется полномочиями по предупреждению и приостановлению незаконной деятельности: вправе издавать постановления о приостановлении операций с денежными средствами и иным имуществом, выдавать предписания организациям, индивидуальным предпринимателям об устранении выявленных нарушений законодательства, разрабатывать и проводить мероприятия по предупреждению нарушений и др.¹

Федеральная таможенная служба осуществляет контроль и надзор в области таможенного дела. К функциям финансового контроля относится контроль Службы за правильностью исчисления и своевременностью уплаты таможенных пошлин, налогов, сборов и других таможенных платежей с принятием мер по их принудительному взысканию. Кроме того, Служба выполняет функции агента валютного контроля в рамках своей компетенции, контролируя валютные операции резидентов и нерезидентов. В ее компетенцию также входит осуществление производства по делам об административных правонарушениях в названных сферах и рассмотрение таких дел в соответствии с КоАП РФ².

Все упомянутые федеральные службы осуществляют свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными и региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, а также общественными объединениями и иными организациями.

Функции контроля осуществляют и *финансовые органы субъектов РФ в отношении соответствующих бюджетов и иных денежных фондов*, а также *финансовые органы системы местного самоуправления* относительно местных бюджетов, других денежных фондов согласно своей компетенции.

¹ Подробнее см.: Приказ Росфинмониторинга от 5 ноября 2008 г. № 264 «Об утверждении Регламента Федеральной службы по финансовому мониторингу» (с изм. от 23 июня 2014 г. № 148) // Российская газета. 2009. 27 февр.; 2014. 13 авг.

² См. постановление Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809 «О Федеральной таможенной службе» вместе с «Положением о Федеральной таможенной службе» (с изм. от 1 июля 2016 г. № 616).

Банки (кредитные организации). Их функции в области финансового контроля в современный период существенно изменились. Это обусловлено изменением принципов регулирования экономики и связанной с ним перестройкой банковской системы, образованием коммерческих банков, основанных на разных формах собственности. В результате функции банков по контролю за деятельностью предприятий, организаций, учреждений сузились. Коммерческие банки не осуществляют контрольных полномочий в отношении своей клиентуры в административном порядке, как это было прежде, когда все банки были государственными и наделены властными полномочиями. Однако на основе действующего законодательства банки (кредитные организации) уполномочены выполнять функции государственного контроля: они контролируют соблюдение предприятиями, организациями, учреждениями порядка ведения кассовых операций, счетов; в целях противодействия легализации (отмыванию) денег, полученных преступным путем, контролируют операции по переводу денежных средств без открытия счетов¹; как агенты государственного валютного контроля они контролируют соблюдение валютного законодательства и др. В других отношениях банки осуществляют контроль на гражданско-правовой основе как сторона в договоре.

Отличается особенностями контроль, осуществляемый *Центральным банком РФ* в силу специфики своего правового положения, соединяющего статус органа государственного регулирования кредитно-денежных и валютных отношений и юридического лица, осуществляющего хозяйственную деятельность. На Центральный банк РФ как орган государственного регулирования возложен надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп, некредитных финансовых организаций. При этом он вправе применить к банкам, нарушающим законодательство и установленные правила деятельности, принудительные меры воздействия. Центральный банк РФ осуществляет также надзор и наблюдение в национальной платежной системе, организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль, регулирование, контроль и надзор в сфере финансовых рынков².

Помимо рассмотренного ведомственного (или надведомственного, внешнего) контроля проводится *ведомственный (внутриведомственный) финансовый контроль*, т. е. контроль министерств, ведомств, других органов исполнительной власти за деятельностью входящих в

их систему предприятий, организаций, учреждений¹. В настоящее время такие контрольные полномочия осуществляют структурные подразделения министерств (департаменты, службы, агентства в установленных случаях). Они закрепляются в правовых актах соответствующих министерств — приказах министра. К основным задачам ведомственного контроля относятся контроль за выполнением бизнес-планов, эффективным использованием материальных и финансовых ресурсов, сохранностью государственной (муниципальной) собственности, правильностью постановки бухгалтерского учета, соблюдением нормативов при расходовании средств, правил ведения учета используемых материалов, а также пресечение фактов приписок, бесхозяйственности, расточительства и всякого рода излишеств.

Указом Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» (с изм. от 18 июля 2001 г. № 872) обращено особое внимание контрольно-ревизионных подразделений органов исполнительной власти, как и других органов государственного финансового контроля, на проверку поступления и расходования государственных бюджетных и внебюджетных средств. Признано необходимым проведение не реже одного раза в год комплексных ревизий и тематических ревизий в органах исполнительной власти, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях, использующих средства федерального бюджета. Бюджетный кодекс РФ (ст. 269²) закрепляет полномочия органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Порядок осуществления должен содержать основания проведения проверок, ревизий и обследований, в том числе перечень должностных лиц, уполномоченных принимать решения об проведении, о периодичности проведения, права и обязанности должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, права и обязанности объектов контроля (их должностных лиц), в том числе по организационно-техническому обеспечению проверок, ревизий и обследований,

¹ См.: Положение о ведомственном контроле за финансово-хозяйственной деятельностью объединений, предприятий, организаций и учреждений, утв. постановлением Совета Министров СССР от 2 апреля 1981 г. № 325 // СП СССР. 1981. Отд. 1. № 15. Ст. 89; ст. 100 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. от 3 июля 2016 г., № -266-ФЗ); Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (с изм. от 23 июня 2016 г. № 188-ФЗ).

¹ См. Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

² См. Федеральный закон «О Центральном банке РФ (Банке России)».

осуществляемых должностными лицами органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

В рамках ведомственного контроля проводится *внутрихозяйственный (внутренний) финансовый контроль*, т. е. контроль, осуществляемый на конкретных предприятиях, в организациях и учреждениях по распоряжению их руководителей соответствующими структурными подразделениями данной организации (бухгалтерией, финансовым отделом и др.). Контрольные функции в данном случае — необходимое условие процесса повседневной финансово-хозяйственной деятельности. Соответственно и контроль является постоянным, непрерывным.

Важную роль и наиболее широкие функции внутрихозяйственного (внутреннего) финансового контроля выполняет *бухгалтерская служба* предприятий, организаций, учреждений, ведущая бухгалтерский учет.

Возросшее значение бухгалтерского учета в организации хозяйственной деятельности, обеспечении законности и целесообразности хозяйственных операций, использовании материальных, трудовых и финансовых ресурсов проявилось в принятии впервые в стране Федерального закона от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете»¹. До него эта сфера регулировалась в основном правовыми актами Министерства финансов или, реже, постановлениями Правительства РФ². Вместе с тем в компетенцию Министерства финансов РФ на основании названного Закона входит издание нормативных актов, конкретизирующих порядок ведения бухгалтерского учета и отчетности³.

Законодательный акт усиливает правовую основу организации бухгалтерского учета. Согласно названному Закону бухгалтерский учет — это формирование документированной систематизированной

¹ Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (с изм. от 23 мая 2016 г. № 149-ФЗ).

² См.: Положение о главных бухгалтерах // СП СССР. 1980. № 6. Ст. 43; Положение о бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации (утв. приказом Министерства финансов РФ от 20 марта 1992 г.) // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 1994. № 8. С. 101—111 (утратило силу); приказ Минфина России от 29 июля 1998 г. № 34н «Об утверждении Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации» (с изм. от 24 декабря 2010 г. № 186н) // БНА. 1998. № 23; 2011. № 13.

³ См., например: Приказ Минфина России от 1 декабря 2010 г. № 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению» (с изм. от 1 марта 2016 г. № 124н) // Российская газета. 2011. 19 янв.

информации об объектах, предусмотренных законом, в соответствии с требованиями, установленными законом, и составление на ее основе бухгалтерской (финансовой) отчетности.

Бухгалтерская (финансовая) отчетность должна давать достоверное представление о финансовом положении организации на отчетную дату, финансовом результате ее деятельности и движении денежных средств за отчетный период, необходимое пользователям этой отчетности для принятия экономических решений. Бухгалтерская (финансовая) отчетность должна составляться на основе данных, содержащихся в регистрах бухгалтерского учета, а также информации, определенной федеральными и отраслевыми стандартами.

Названный Закон распространяется на следующие субъекты: коммерческие и некоммерческие организации; государственные органы, органы местного самоуправления, органы управления государственных внебюджетных фондов и территориальных государственных внебюджетных фондов; Центральный банк РФ; индивидуальных предпринимателей, а также на адвокатов, учредивших адвокатские кабинеты, нотариусов и иных лиц, занимающихся частной практикой; филиалы, представительства и иные структурные подразделения организаций, созданных в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, их филиалы и представительства, находящиеся на территории РФ, если иное не предусмотрено международными договорами РФ.

Граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, ведут учет доходов и расходов в порядке, установленном налоговым законодательством РФ (ст. 54 НК РФ). Ответственность за организацию бухгалтерского учета в организациях несут их руководители.

Руководители организаций могут в зависимости от объема учетной работы: 1) учредить бухгалтерскую службу как структурное подразделение, возглавляемое главным бухгалтером; 2) ввести в штат должность бухгалтера; 3) передать на договорных началах ведение бухгалтерского учета специализированным организациям или бухгалтеру-специалисту; 4) вести бухгалтерский учет лично.

Главный бухгалтер (бухгалтер) назначается и освобождается от должности руководителем организации и ему непосредственно подчиняется. Главный бухгалтер (бухгалтер) несет ответственность за ведение бухгалтерского учета, своевременное представление полной и достоверной бухгалтерской отчетности. Он обеспечивает соответствие осуществляемых хозяйственных операций законодательству, контроль за движением имущества и выполнением обязательств.

Требования главного бухгалтера по документальному оформлению хозяйственных операций и представлению в бухгалтерию необходимых документов и сведений обязательны для всех работников организации.

Денежные и расчетные документы, финансовые и кредитные обязательства без подписи главного бухгалтера считаются недействительными и не должны приниматься к исполнению. При разногласиях между руководителем и главным бухгалтером по отдельным хозяйственным операциям документы могут быть приняты к исполнению с письменного распоряжения руководителя. В этом случае он несет всю полноту ответственности за последствия осуществления таких операций.

Регулирование бухгалтерского учета осуществляется в соответствии со следующими принципами: соответствия федеральных и отраслевых стандартов потребностям пользователей бухгалтерской (финансовой) отчетности, а также уровню развития науки и практики бухгалтерского учета; единства системы требований к бухгалтерскому учету; установления упрощенных способов ведения бухгалтерского учета, включая упрощенную бухгалтерскую (финансовую) отчетность; применения международных стандартов как основы разработки федеральных и отраслевых стандартов; обеспечения условий для единообразного применения федеральных и отраслевых стандартов; недопустимости совмещения полномочий по утверждению федеральных стандартов и государственному контролю (надзору) в сфере бухгалтерского учета.

В настоящее время в России предпринимаются меры по совершенствованию бухгалтерского учета, включая применение международных стандартов финансовой отчетности, что обусловлено расширением и углублением международных экономических связей страны. Эти меры отражены в Концепции развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу, одобренной приказом Минфина России от 1 июля 2004 г. № 180¹.

Общественный финансовый контроль. Финансовый контроль, осуществляемый государственными органами и органами местного самоуправления, дополняется *общественным финансовым контролем*, основанным на положениях Конституции РФ, устанавливающих права граждан, в том числе право на участие в управлении делами государства (ст. 32), обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления обеспечить каждому лицу возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затраги-

¹ Бухгалтерский учет. 2004. № 16.

вающими его права и свободы (ст. 24). Такой контроль могут осуществлять как отдельные граждане, так и трудовые коллективы, а также общественные объединения (в частности, профсоюзы и др.). Помимо этого государственные органы могут привлекать общественность к выполнению своих контрольных функций.

В целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления создана Общественная палата РФ (п. 1 ст. 1 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (с изм. от 28 ноября 2015 г. № 352-ФЗ).

Общественная палата РФ взаимодействует с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан РФ, защиты их прав и свобод, а также прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Согласно ст. 27 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (с изм. от 2 июня 2016 г. № 179-ФЗ) общественные объединения вправе: выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти; участвовать в выработке решений органов государственной власти и местного самоуправления; представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов, а также других граждан в органах государственной власти и местного самоуправления. Реализация всех этих прав связана с участием в осуществлении контроля, в частности финансового контроля.

§ 5. Аудиторский финансовый контроль

Разновидностью финансового контроля является *аудит, означающий независимую проверку бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности. Деятельность по проведению аудита и оказанию сопутствующих аудиту услуг обозначается аудиторской деятельностью.*

В условиях развития рыночных отношений использование аудиторского финансового контроля имеет важное значение как адекватных явлений. Создание предприятий, коммерческих банков, других хозяйственных структур, основанных на негосударственных формах

собственности, потребовало решения вопроса о формах и субъектах проведения контроля за их финансово-хозяйственной деятельностью в целом, поскольку контроль компетентных государственных органов в рассматриваемых отношениях направлен главным образом на интересы государственной казны. В то же время сами хозяйствующие субъекты заинтересованы в достоверности и качестве учета и отчетности по финансово-хозяйственной деятельности. Все это в конечном счете отвечает интересам государства и придает аудиторскому контролю публичный характер.

Использование аудиторской формы контроля позволяет сочетать интересы этих двух сторон — государства и хозяйствующих субъектов, причем, что также важно, без затрат бюджетных средств на контрольную деятельность. В формировании в России аудиторского финансового контроля нашел отражение опыт развитых зарубежных стран, где такая форма контроля широко распространена. Первоначально в Российской Федерации он действовал в течение почти восьми лет на основании Указа Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2263 «Об аудиторской деятельности в Российской Федерации» и утвержденных этим Указом Временных правил аудиторской деятельности в Российской Федерации¹. Впоследствии был принят Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности». В 2008 г. в него были внесены изменения и принят *Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ, который стал действующим Законом*. Нормы этого Закона поэтапно вступали в силу по группам норм: с 1 января 2009 г., с 1 января 2010 г. и с 1 января 2011 г.

Сохранив основные положения об организации и порядке осуществления аудиторского финансового контроля, Закон внес в них уточнения, развил нормы и понятия. Законодательное урегулирование усилило правовую основу аудиторского финансового контроля. В данной сфере действуют и другие правовые акты в соответствии с названным Законом (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ). Вместе с тем с 1-го января 2010 г. *отменено государственное лицензирование аудиторской деятельности*.

В обновленном Законе, в отличие от ранее действовавшей нормы, обоснованно разграничены понятия аудиторской деятельности и аудита², очерчен круг лиц, участвующих в данной сфере, их права и обязанности, урегулирован порядок контроля качества аудиторской деятельности, порядок получения разрешения на нее и ответственность за нарушения законодательства об аудите.

¹ САПП. 1993. № 52. Ст. 5069. Указ утратил силу 13 декабря 2001 г.

² Следует заметить, что отождествление этих терминов вносит нечеткость в их понимание.

Теперь согласно Закону (ст. 1, п. 2, 3) *аудиторская деятельность (аудиторские услуги)* определяется как *деятельность по проведению аудита и оказанию сопутствующих аудиту услуг, осуществляемая аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами, а аудит — независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности*.

Проверяемые в такой форме организации и индивидуальные предприниматели названы в Законе *аудируемыми лицами* (вместо «экономических субъектов» по ранее действовавшему указу). Аудиторские организации и индивидуальные аудиторы могут оказывать сопутствующие аудиту услуги. Перечень сопутствующих аудиторских услуг устанавливается федеральными стандартами аудиторской деятельности.

Целью аудита является выражение мнения о достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности аудируемых лиц и о соответствии порядка ведения бухгалтерского учета законодательству РФ.

Результатом аудиторской проверки является *аудиторское заключение*. Это официальный документ, предназначенный для пользователей бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемых лиц, содержащий выраженное в установленной форме мнение аудиторской организации, индивидуально составленный в соответствии с федеральными правилами (стандартами) и содержащий выраженное в установленной форме мнение аудиторской организации, индивидуального аудитора о достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица (ст. 6 Закона).

Согласно Закону аудит не подменяет государственного контроля достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности, осуществляемого в соответствии с законодательством РФ уполномоченными органами государственной власти. Вместе с тем аудит имеет важное значение для выполнения социально-экономических задач государства в целом. Это объясняется тем, что от достоверности финансовой отчетности зависит объективность оценки выполнения экономических и финансовых планов государства, а также реальность планирования и прогнозирования экономики и социального развития.

В установленных законом случаях аудит является обязательным. Например, представляемый Банком России в Государственную Думу годовой отчет о своей деятельности должен включать аудиторское заключение по этому отчету (ст. 25 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»). Перечень случаев обязательного аудита предусмотрен в Федеральном законе «Об аудиторской деятельности» (ст. 5).

Из сказанного следует, что правовые нормы, регулирующие аудиторский финансовый контроль, во многом имеют *публичный характер* и содержат государственно-властные предписания правил (стандарты), касающиеся аудиторской деятельности, порядка ее организации, проведения и контроля. При этом гарантируется независимость аудиторских организаций и аудиторов, самостоятельность вступления аудируемых лиц в договорные отношения об оказании аудиторских услуг.

Аудиторским организациям и индивидуальным аудиторам запрещается заниматься какой-либо иной предпринимательской деятельностью, кроме проведения аудита и оказания сопутствующих ему услуг (например, составление финансовой отчетности, налоговое консультирование, составление бизнес-планов и др.).

В целях *гарантирования качества* аудиторской деятельности установлена обязательная аттестация — проверка в предусмотренном порядке квалификации физических лиц, желающих заниматься этой деятельностью. Кроме того, уполномоченный федеральный орган может проводить проверки качества аудиторской деятельности.

За нарушение законодательства в сфере аудита установлена *ответственность* следующих субъектов: аудиторских организаций, их руководителей, индивидуальных аудиторов, аудируемых лиц и лиц, подлежащих обязательному аудиту. В соответствующих случаях упомянутые субъекты могут нести уголовную, административную и гражданско-правовую ответственность.

Аудиторская деятельность осуществляется при ее государственном регулировании. Таким органом является Министерство финансов РФ¹. К основным функциям Министерства отнесены: издание нормативных правовых актов (в пределах своей компетенции), регулирующих аудиторскую деятельность; представление на утверждение Правительству РФ федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности; порядок выдачи квалификационного аттестата аудитора и его форма; порядок проведения квалификационного экзамена лица, претендующего на получение квалификационного аттестата аудитора; контроль за соблюдением аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности; ведение государственных реестров аудиторов и аудиторских организаций, государственного реестра саморегулируемых организаций аудиторов; определение порядка, сроков и формы отчета об исполнении саморегулируемыми организациями

аудиторов, их членом или членами требований законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих аудиторскую деятельность; анализ состояния рынка аудиторских услуг в Российской Федерации; положение о совете по аудиторской деятельности и положение о рабочем органе совета по аудиторской деятельности; порядок назначения и осуществления проверки саморегулируемой организации аудиторов, программа проверки, а также порядок оформления ее результатов; утверждение состава совета по аудиторской деятельности; утверждение состава и численности рабочего органа совета по аудиторской деятельности и т. д.

Аудиторская организация — коммерческая организация, являющаяся членом одной из саморегулируемых организаций аудиторов, приобретает право осуществлять аудиторскую деятельность с даты внесения сведений о ней в реестр аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемой организации аудиторов членом которой такая организация является.

Аудиторская деятельность осуществляется в соответствии с международными стандартами аудита, которые являются обязательными для аудиторских организаций, аудиторов, саморегулируемых организаций аудиторов и их работников, а также со стандартами аудиторской деятельности саморегулируемых организаций аудиторов. На территории РФ применяются международные стандарты аудита, принимаемые Международной федерацией бухгалтеров и признанные в порядке, установленном Правительством РФ. Существует Кодекс профессиональной этики аудиторов — свод правил поведения, обязательных для соблюдения аудиторскими организациями, аудиторами при осуществлении ими аудиторской деятельности.

Каждая саморегулируемая организация аудиторов принимает одобренный советом по аудиторской деятельности кодекс профессиональной этики аудиторов и вправе включить в него дополнительные требования.

При Министерстве финансов РФ создается *Совет по аудиторской деятельности* в целях обеспечения общественных интересов в ходе осуществления аудиторской деятельности по вопросам государственной политики в сфере аудиторской деятельности; рассмотрения проектов нормативных правовых актов, регулирующих аудиторскую деятельность, и рекомендации их к утверждению уполномоченным федеральным органом; одобрения правил независимости аудиторов и аудиторских организаций и кодекса профессиональной этики аудиторов; определения области знаний, из которых устанавливается перечень вопросов, предлагаемых претенденту на квалификационном экзамене; внесения на рассмотрение Министерства финансов РФ

¹ См. постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 (с изм. от 1 июля 2016 г. № 616).

предложения о порядке осуществления Федеральным казначейством внешнего контроля качества работы аудиторских организаций и т. д.

Совет для поддержания высокого профессионального уровня аудиторской деятельности в общественных интересах осуществляет также следующие функции:

проводит по поручению Министерства финансов РФ экспертизу проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, связанных с регулированием и осуществлением аудиторской деятельности, в том числе экспертизу применимости документов, содержащих международные стандарты аудита, на территории РФ;

оценивает общее состояние внутреннего контроля качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов и при необходимости дает рекомендации по данному вопросу, а также по указанной деятельности саморегулируемых организаций аудиторов;

анализирует исполнение аудиторами требования о прохождении обучения по программам повышения квалификации, деятельность саморегулируемых организаций аудиторов по организации такого обучения и при необходимости дает рекомендации по совершенствованию этой деятельности;

оценивает эффективность применяемых мер дисциплинарного воздействия в отношении аудиторских организаций, аудиторов и при необходимости дает рекомендации по их совершенствованию;

направляет при необходимости уполномоченному органу предложения по проведению внешних проверок качества работы аудиторских организаций, рассматривает результаты таких проверок и решения, принятые по ним.

Состав Совета формируется из 10 представителей пользователей бухгалтерской (финансовой) отчетности, двух представителей Министерства финансов РФ, одного представителя от федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития предпринимательской деятельности, и одного представителя от Центрального банка РФ, двух представителей от саморегулируемых организаций аудиторов.

§ 6. Финансово-правовое принуждение и финансово-правовая ответственность

Институты финансового контроля взаимодействуют с институтами финансово-правового принуждения, в том числе финансово-правовой ответственности, поскольку применение последних обусловлено результатами контрольных мероприятий.

Применение мер финансово-правового принуждения связано с нарушением финансово-правовой нормы. Санкция финансово-правовой нормы за нарушение содержащихся в ней предписаний может предусматривать применение к нарушителю мер пресечения, обеспечения, восстановления и мер ответственности. Меры финансово-правовой ответственности в отличие от иных мер принуждения применяются только в случае совершения финансового правонарушения, т. е. виновно совершенного, противоправного деяния, за которое соответствующим актом финансового законодательства закреплена конкретная мера финансово-правовой ответственности. Подобные правонарушения закреплены, например, в гл. 16 НК РФ.

Основной особенностью финансово-правового принуждения является то, что оно имеет собирательный, комплексный характер, так как включает в себя меры принуждения, обеспечивающие функционирование финансово-правового механизма в различных сферах: бюджетной, налоговой, сфере обязательного социального страхования, а также в сфере финансового рынка.

Правовое регулирование финансово-правового принуждения в каждой из перечисленных сфер осуществляется автономно от других специальным нормативным актом или несколькими актами. Отсутствует единый акт, который устанавливал бы нормативные положения, относящиеся ко всем подвидам финансово-правового принуждения и ответственности.

Это является существенной особенностью финансово-правового принуждения, поэтому его изучение требует рассмотрения составляющих содержание финансово-правового принуждения институтов: налогово-правового принуждения, бюджетно-правового принуждения, финансово-правового принуждения в сфере финансового рынка, а также финансово-правового принуждения в сфере обязательного социального страхования.

Налогово-правовое принуждение включает в себя помимо налоговой ответственности также такие меры, как: арест имущества, приостановление операций по счетам организаций и индивидуальных предпринимателей в банках (переводов электронных денежных средств), погашение налоговой задолженности и некоторые другие. Применение мер налогово-правового принуждения регламентируется НК РФ.

Арест имущества (ст. 77 НК РФ) может быть применен в рамках взыскания налога, пеней и штрафов с налогоплательщика-организации. Арест имущества представляет собой ограничение права собственности налогоплательщика в отношении его имущества. Данная мера принуждения применяется в случае неисполнения им в установленные сроки обязанности по уплате налога, пеней и штрафов и при

наличии у налоговых органов достаточных оснований полагать, что указанное лицо предпримет меры, чтобы скрыться либо скрыть свое имущество. Арест имущества осуществляется по решению налогового органа при наличии санкции прокурора. Арест имущества может быть полным или частичным. Полным арестом имущества признается такое ограничение прав налогоплательщика-организации, при котором он не вправе распоряжаться арестованным имуществом, а владение и пользование этим имуществом осуществляются с разрешения и под контролем налогового или таможенного органа. Частичным арестом является такое ограничение прав налогоплательщика-организации в отношении его имущества, при котором владение, пользование и распоряжение этим имуществом осуществляются с разрешения и под контролем налогового или таможенного органа. По просьбе налогоплательщика налоговый орган может заменить арест имущества на залог имущества.

Приостановление операций по счетам в банках, а также переводов электронных денежных средств может применяться в отношении организаций индивидуальных предпринимателей, нотариусов и адвокатов (ст. 76 НК РФ) в следующих случаях:

в качестве обеспечительной меры исполнения решения о привлечении к ответственности (отказе от привлечения к ответственности) за совершение налогового правонарушения (п. 10 ст. 101 НК РФ);

в качестве обеспечительной меры исполнения решения о взыскании налога (пени, штрафа), принятого на основании ст. 46 НК РФ;

в случае непредставления налогоплательщиком налоговой декларации в течение 10 дней после истечения срока ее представления.

Кроме того, с 2016 г. увеличился круг обязанностей налогоплательщика. Теперь налогоплательщики, у которых средняя численность работников превышает 100 человек, должны представлять налоговые декларации (расчеты) в электронной форме (п. 3 ст. 80 НК РФ). Для этого они обязаны заключить с оператором электронного документооборота договор на оказание услуг по обеспечению электронного документооборота с налоговым органом (п. 5¹ ст. 23 НК РФ). Если в течение 10 дней такой договор не заключен, налоговый орган имеет право приостановить операции по счетам данного налогоплательщика в банке (переводы электронных денежных средств).

Также в рамках электронного документооборота с налоговым органом предусматривается обязательная передача налоговому органу квитанции-уведомления о приеме налогоплательщиком поступившего в его адрес требования о предоставлении документов (пояснений) или уведомления о вызове в налоговый орган. Если в течение 10 дней налогоплательщик указанную квитанцию в налоговый орган не пере-

дает, это является основанием для применения в его адрес рассматриваемой меры налогово-правового принуждения.

Приостановление операций по счетам в банке (переводов электронных денежных средств) также допускается в отношении налогового агента, если он в течение 10 дней не представил в налоговый орган расчет суммы исчисленного и удержанного налога на доходы физических лиц.

Решение о приостановлении операций налогоплательщика по его счетам в банке принимается налоговым органом и направляется в банк налогоплательщика для исполнения. Приостановление операций по счету означает прекращение банком всех расходных операций по данному счету.

Основная мера налогово-правового принуждения — погашение налоговой задолженности, т. е. возложение на налогоплательщика обязанности уплатить неуплаченную своевременно часть налога (недоимку), а также пени, начисленные на эту сумму. Согласно ст. 75 НК РФ пеней признается денежная сумма, которую налогоплательщик должен выплатить в случае уплаты причитающихся сумм налогов или сборов в более поздние по сравнению с установленными законодательством о налогах и сборах сроки. Пеня начисляется за каждый календарный день просрочки исполнения обязанности по уплате налога или сбора, начиная со следующего за установленным законодательством о налогах и сборах дня уплаты налога или сбора. Пеня за каждый день просрочки определяется в процентах от суммы недоимки в размере одной трехсотой действующей в это время ставки рефинансирования Центрального банка РФ. Начисленная сумма пеней подлежит уплате независимо от применения иных мер принуждения, в том числе мер налоговой ответственности. Пеню следует рассматривать как восстановительную меру налогово-правового принуждения, так как она направлена на компенсацию имущественного урона, причиненного публично-правовому образованию несвоевременной уплатой налога (сбора).

Основания и порядок привлечения к налоговой ответственности могут быть установлены только НК РФ. Подобную регламентацию на законодательном уровне имеет еще ответственность в сфере обязательного социального страхования¹. Порядок применения иных подвидов финансово-правовой ответственности устанавливается подзаконными актами. Основанием привлечения к налоговой ответственности является налоговое правонарушение. Основной формой

¹ См. Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования».

наказания за совершение налоговых правонарушений является штраф (по тексту НК РФ он обозначается также как *налоговая санкция*).

Привлечение к налоговой ответственности организаций и индивидуальных предпринимателей осуществляется по решению налогового органа. Предусмотрено, что *решение о привлечении к налоговой ответственности* выносится руководителем налогового органа по итогам рассмотрения результатов налоговой проверки (ст. 101 НК РФ). На основании этого решения налогоплательщику направляется *требование об уплате налога, пени и штрафа* для добровольной оплаты выявленной задолженности и (или) штрафа за допущенное нарушение, которое должно быть исполнено в течение установленного срока. Если оно не исполняется, то налоговый орган приступает к принудительному взысканию обозначенных сумм. Для этого принимается *решение о взыскании налога (сбора), пени, штрафа за счет денежных средств на счетах налогоплательщика (плательщика сборов, налогового агента)*. На основании этого решения в банк, в котором открыты счета налогоплательщика, направляется поручение на списание со счетов налогоплательщика необходимых сумм и перечисление их в бюджетную систему РФ (ст. 46 НК РФ). Если денежных средств на счете налогоплательщика недостаточно задолженность, пени и штраф взыскиваются за счет имущества. Для этого руководителем налогового органа принимается *решение о взыскании налога (пени, штрафа) за счет имущества налогоплательщика (налогового агента)*, которое направляется судебным приставам-исполнителям для исполнения в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 360-ФЗ) (ст. 47 НК РФ).

Физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями, могут быть привлечены к налоговой ответственности только по решению суда. В этом случае налоговый орган уполномочен обращаться в суд с *административным иском* о взыскании обязательных платежей и санкций в порядке, установленном КАС РФ.

Основные положения института бюджетно-правового принуждения закреплены в гл. 29—30 БК РФ¹.

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 Российской Федерации, действие (бездействие) финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, за совершение которого предусмотрено применение бюджетных мер принуждения. Перечисленные субъекты — это органы власти и местного самоуправления, учреждения, органы управления внебюджетными фондами и другие лица, являющиеся участниками разнообразных бюджетных правоотношений. В тексте БК РФ они обозначены как участники бюджетного процесса.

Бюджетные меры принуждения имеют основной целью оперативное возмещение тех бюджетных средств, которые были использованы с нарушением установленного порядка. К их числу отнесены следующие меры:

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;

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

передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств¹.

Основаниями для применения данных мер являются: нецелевое использование бюджетных средств (ст. 306⁴ БК РФ), невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита (306⁵ БК РФ), перечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом (306⁶ БК РФ), нарушение условий предоставления бюджетного кредита (306⁷ БК РФ), нарушение условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов (ст. 306⁸ БК РФ).

Порядок применения бюджетных мер принуждения устанавливается финансовым органом соответствующего уровня. Так, соблюде-

¹ Введены Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 406-ФЗ).

¹ Данная мера не применялась до 1 января 2017 г. См. Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ние требований бюджетного законодательства при использовании средств федерального бюджета обеспечивается мерами принуждения, применяемыми в порядке, установленном приказом Министерства финансов РФ¹.

Указанные меры принуждения применяются на основании решения Министерства финансов РФ (финансового органа субъекта РФ, финансового органа муниципального образования). Решение о применении бюджетных мер принуждения выносится на основании *уведомления о применении бюджетных мер принуждения*, формируемых органами финансового контроля (Счетная палата РФ, региональные и муниципальные контрольно-счетные органы, Федеральное казначейство и его территориальные органы). Предусмотрено, что мера принуждения подлежит применению в течение 30 дней после получения финансовым органом данного уведомления.

Применение мер бюджетного принуждения к участнику бюджетного процесса не освобождает его от обязанности устранить нарушение. В этих целях органы финансового контроля направляют нарушителю *представление*, в котором фиксируются требование о принятии мер по устранению причин и условий, способствующих совершению нарушения бюджетного законодательства, или требование о возврате предоставленных из бюджета средств².

Если действиями нарушителя публично-правовому образованию — собственнику бюджетных средств причинен ущерб, он подлежит возмещению. Для этого орган контроля направляет *предписание*, содержащее требование о возмещении ущерба, причиненного Российской Федерации, субъекту РФ или муниципальному образованию. В случае его неисполнения ущерб подлежит взысканию в судебном порядке.

К мерам бюджетно-правового принуждения, помимо перечисленных мер, также следует отнести и некоторые другие, предусмотренные

¹ Приказ Минфина России от 11 августа 2014 г. № 74н «Об утверждении Порядка исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения на основании уведомлений Счетной палаты Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (за исключением передачи уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств), о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых приказов (отдельных положений приказов) Министерства финансов Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 19 нояб.

² См. ст. 269² БК РФ; ст. 16 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (с изм. от 4 марта 2014 г. № 23-ФЗ); ст. 26—27 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. от 27 октября 2015 г. № 291-ФЗ).

БК РФ: приостановление операций в валюте Российской Федерации по счетам, открытым казенным и бюджетным учреждениям в кредитных организациях, и приостановление операций по лицевым счетам, открытым в органах Федерального казначейства. Полномочиями применять данные меры обладает Федеральное казначейство (ст. 166¹ БК РФ).

Основаниями для приостановления операций по лицевым счетам являются: непредставление в установленный срок отчетности и иных бухгалтерских и финансовых документов, связанных с использованием средств федерального бюджета; нарушение установленного порядка учета обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета¹, другие нарушения, перечисленные в постановлении Правительства от 5 июня 2003 г. № 328 «Об утверждении Правил приостановления операций по лицевым счетам главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, открытым в органах Федерального казначейства».

Приостановление операций по счетам, открытым в кредитных организациях, производится, если установлено, что данные счета участниками бюджетного процесса открыты с нарушением бюджетного законодательства².

Финансово-правовое принуждение в сфере финансового рынка. Для современной экономики характерно активное развитие такого сегмента, как *финансовый рынок*. Этим термином охватывается регламентируемая законодательством деятельность, в рамках которой осуществляются мобилизация и последующее распределение денежного капитала: банковская деятельность, обращение ценных бумаг и производных финансовых инструментов, страхование, микрофинансирование, платежные и некоторые другие услуги. Рисковый характер операций на финансовом рынке, склонность участников рынка к таким операциям в погоне за высокой и быстрой доходностью создают предпосылки для нестабильности на финансовом рынке и, как следствие, в экономике государства. Поэтому данные виды деятельности имеют детальное правовое регулирование. В настоящее время действует це-

¹ См. постановление Правительства РФ от 15 июля 1999 г. № 806 «О порядке учета территориальными органами Федерального казначейства обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета».

² См. приказ Минфина России от 23 апреля 2009 г. № 36н «Об утверждении Порядка направления Федеральным казначейством и его территориальными органами представлений о приостановлении операций в валюте Российской Федерации по счетам, открытым участникам бюджетного процесса в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и кредитных организациях в нарушение бюджетного законодательства РФ» (с изм. от 23 декабря 2014 г. № 164-н).

льный ряд законодательных актов, определяющих порядок деятельности различных субъектов финансового рынка¹. Контроль и надзор за соблюдением ими установленных предписаний возложен на Центральный банк РФ, он же уполномочен осуществлять применение мер финансового принуждения к нарушителям. Следует подчеркнуть, что состав данных мер принуждения, а также основания и порядок их применения закреплены в различных нормативных актах, в том числе Центрального банка РФ. Последние имеют очень большое значение, так как в законах закреплены самые общие положения о мерах принуждения, применяемых к субъектам финансового рынка. Детальную правовую регламентацию эти положения получают в актах Центрального банка РФ.

Особенностью финансово-правового принуждения, применяемого к кредитным организациям, является отсутствие в законодательстве определения понятия банковского правонарушения, а также хотя бы примерного перечня деяний, совершение которых влечет нарушение финансовой дисциплины в банковской сфере и применение мер принуждения финансового характера. Из содержания ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» следует, что основанием применения принудительных мер может быть любое нарушение кредитной организацией федеральных законов, а также принятых в соответствии с ними актов и предписаний Банка России.

В отличие от оснований применения мер принуждения перечень самих мер, который также определен ст. 74 названного Закона, имеет более четкий характер. Санкции за нарушения в сфере банковской деятельности можно подразделить на две группы. В первую входят меры воздействия, которые применяются в том случае, если выявленное нарушение не создало угрозы интересам кредиторов или вкладчиков кредитной организации: штраф либо ограничение права кредитной

¹ Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (с изм. от 5 апреля 2016 г. № 88-ФЗ); Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ); Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (с изм. от 30 декабря 2015 г. № 432-ФЗ); Федеральный закон от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» (с изм. от 30 декабря 2015 г. № 427-ФЗ); Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (с изм. от 30 декабря 2015 г. № 427-ФЗ); Федеральный закон от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 407-ФЗ); Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 231-ФЗ); Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 231-ФЗ) и др.

организации осуществлять отдельные банковские операции на срок до шести месяцев.

Вторую группу составляют более значительные по размеру и негативным для кредитной организации последствиям санкции, которые назначаются в том случае, если не исполнено предписание Банка России об устранении выявленных нарушений или если допущенные нарушения создали реальную угрозу интересам кредиторов (вкладчиков). Сюда относят штрафы, временные запреты на осуществление кредитной организацией отдельных банковских операций, предусмотренных выданной ей лицензией, либо на открытие ею филиалов и ряд других.

Среди мер воздействия, которые Банк России может применять к нарушителям, наиболее суровой является отзыв у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций, так как в этом случае она лишается права осуществлять банковские операции и подлежит ликвидации. В отличие от иных санкций, применяемых Центральным банком РФ к кредитным организациям, отзыв лицензии возможен лишь при наличии оснований, перечисленных в ст. 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности». В их числе, например, такие нарушения, как задержка более чем на 15 дней представления ежемесячной отчетности; осуществление банковских операций, не предусмотренных лицензией; неисполнение федеральных законов, а также нормативных актов Банка России, если в течение года к кредитной организации неоднократно применялись меры принуждения, предусмотренные Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». В случае отзыва у кредитной организации лицензии к ней также применяются такие меры принуждения, как ограничение на осуществление сделок и назначение временной администрации по управлению.

Порядок применения к кредитным организациям санкций, установленных законодательством о банковской деятельности, регламентирован подзаконным актом — приказом Центрального банка РФ¹.

С введением в действие системы обязательного страхования вкладов физических лиц в отношении банков стало возможным применение еще ряда мер принудительного воздействия, которые следует относить к мерам финансового принуждения в сфере банковской деятельности. Так, Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Феде-

¹ См.: Приказ Банка России от 31 марта 1997 г. № 02-139 (в ред. от 26 января 2010 г.) «О введении в действие Инструкции «О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушения пруденциальных норм деятельности» // Вестник Банка России. 2002. № 4.

рации» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 229-ФЗ) случаи неполной или несвоевременной уплаты банком страховых взносов рассматривает как нарушение, влекущее начисление пени. Пени начисляются в размере ставки рефинансирования Центрального банка, деленной на 360. Взыскание пеней осуществляется Агентством по страхованию вкладов в судебном порядке (ст. 37 Федерального закона).

Кроме того, ст. 48 указанного Федерального закона предусмотрена такая мера, как *прекращение права банков на привлечение во вклады денежных средств физических лиц (на открытие и ведение счетов физических лиц)*. Она применяется, если банк неоднократно в течение года предоставляет недостоверную отчетность, или не выполняет в течение шести месяцев один и тот же обязательный норматив, или не соблюдает в течение трех месяцев установленный порядок раскрытия информации о лицах, под контролем либо значительным влиянием которых он находится.

Меры финансово-правового принуждения к иным субъектам финансового рынка содержатся в законодательных актах, регламентирующих соответствующий вид деятельности.

Так, Федеральным законом от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ) установлена возможность применения к профессиональным участникам рынка ценных бумаг таких мер, как назначение временной администрации; приостановление действия или аннулирование лицензии на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг. Они подлежат применению в случаях: неоднократного в течение одного года нарушения профессиональными участниками рынка ценных бумаг требований законодательства; требований к деятельности или проведению операций, осуществление (проведение) которых допускается только на основании лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг и др.

К профессиональным участникам рынка ценных бумаг также могут быть применены меры, предусмотренные Федеральным законом от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» (с изм. от 23 июля 2013 г., № 251-ФЗ). Если действия профессиональных участников рынка ценных бумаг создают угрозу правам и законным интересам инвесторов, Центральный банк РФ может запретить или ограничить проведение ими отдельных операций на рынке ценных бумаг на срок до шести месяцев (ст. 11 указанного Закона). Участникам рынка ценных бумаг запрещается рекламировать или предлагать ценные бумаги эмитентов, не раскрывающих информацию, подлежащую раскрытию, а также заключать договора, ограничивающие права инвесторов. В случае нарушения установлен-

ных запретов применяются такие меры, как аннулирование или приостановление действия лицензии на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг (ст. 4 указанного Закона).

Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (с изм. от 30 декабря 2015 г. № 432) определяет меры принуждения, применяемые к страховым организациям: ограничение, приостановление или отзыв лицензии, а также назначение временной администрации. Они применяются, если субъект страхового дела осуществляет деятельность, запрещенную законодательством РФ или нарушает требования, установленные законодательством в сфере страхования. Например, не соблюдает нормативы формирования и размещения средств страховых резервов или иных фондов, гарантирующих осуществление страховых выплат; нарушает требования о представлении органу надзора отчетности, достоверной и полной информации; не исполняет предписания об устранении нарушений в установленный срок (ст. 32⁶ указанного Закона).

Финансово-правовое принуждение в сфере обязательного социального страхования. Отношения, связанные с применением мер финансово-правового принуждения за нарушения в сфере обязательного социального страхования, регулируются Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (с изм. от 29 декабря 2015 г. 394-ФЗ), Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (с изм. от 14 декабря 2015 г. № 373-ФЗ), Федеральным законом от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» (с изм. от 1 мая 2016 г. № 136-ФЗ), а также Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 394-ФЗ).

Этими актами предусматривается возможность применения таких мер принуждения, как погашение задолженности по уплате страховых взносов (в форме уплаты и принудительного взыскания недоимки и пени), а также привлечение к ответственности (в форме наложения штрафа).

Плательщиками страховых взносов могут быть организации, индивидуальные предприниматели, физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями (в том числе адвокаты, нотариусы и иные физические лица). Они могут быть привлечены к ответст-

венности на основании Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» за: непредставление в установленные сроки расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам или иные документы, необходимые для осуществления контроля за уплатой страховых взносов (ст. 46, 48 Закона); неуплату или неполную уплату страховых взносов (ст. 47 Закона). *Банки* привлекаются к ответственности на основании данного Закона, если: не сообщают в контролирующие органы сведения о счетах плательщика страховых взносов; нарушают сроки исполнения поручения о перечислении страховых взносов, пеней и штрафов, предусмотренных данным Законом (ст. 49—51 Закона).

Мерой ответственности за совершение перечисленных нарушений является штраф. Также в случае неполной и (или) несвоевременной уплаты страховых взносов на сумму недоимки начисляется пени в размере одной трехсотой ставки рефинансирования Центрального банка РФ за каждый день просрочки. Применение данных мер осуществляют *органы контроля за уплатой страховых взносов*: Пенсионный фонд и его территориальные органы (в отношении страховых взносов, поступающих в Пенсионный фонд и фонды обязательного медицинского страхования), а также Фонд социального страхования (в отношении страховых взносов, поступающих в фонд социального страхования).

При выявлении нарушения орган контроля за уплатой страховых взносов направляет нарушителю *требование об уплате недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов*, которым нарушителю предлагается уплатить все начисленные ему суммы добровольно. Если требование не исполняется в установленные в нем сроки, уполномоченный орган осуществляет взыскание недоимки, пени и штрафа (или только штрафа, если нарушение не связано с неуплатой страховых взносов) в *принудительном порядке*.

Порядок принудительного взыскания, предусмотренный Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» различается в зависимости от того, кто привлекается к ответственности — физическое лицо, не являющееся индивидуальным предпринимателем, или организации и индивидуальные предприниматели.

Принудительное взыскание с организаций и индивидуальных предпринимателей осуществляется на основании решения органа

контроля за уплатой страховых взносов о взыскании недоимки, пени и штрафа за счет денежных средств на счетах плательщика страховых взносов: в банк, в котором открыты счета плательщика страховых взносов направляется поручение на списание и перечисление в бюджет со счетов плательщика взносов соответствующих сумм. Если денежных средств на счетах плательщика недостаточно взыскание осуществляется за счет иного его имущества. Для этого органом контроля выносится решение о взыскании недоимки, пени и штрафа за счет иного имущества, которое направляется судебному приставу-исполнителю для исполнения¹.

Принудительное взыскание недоимки по страховым взносам, пени и штрафа с физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, производится в судебном порядке. Для этого уполномоченный орган контроля обращается в суд общей юрисдикции с *иском о взыскании страховых взносов за счет имущества физических лиц*. Рассмотрение дел о взыскании страховых взносов, пеней и штрафов за счет имущества физического лица производится в соответствии с гражданским процессуальным законодательством РФ. Заявление о взыскании подается в суд, если общая сумма страховых взносов, пеней и штрафов, подлежащая взысканию с физического лица, превышает 500 руб. Если в течение трех лет со дня истечения срока исполнения самого раннего требования об уплате недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов, подлежащих взысканию с физического лица, общая сумма задолженности не превысила 500 руб., орган контроля за уплатой страховых взносов обращается в суд с заявлением о взыскании в течение шести месяцев со дня истечения трехлетнего срока (ст. 21 Закона).

В сфере пенсионного страхования штраф взыскивается и за иные нарушения. Так, Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» предусмотрена ответственность за нарушение страхователем срока регистрации в органе Пенсионного фонда РФ (ст. 27). Помимо этого ст. 17 Федерального закона «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» установлена финансово-правовая ответственность. Непредставление сведений, необходимых для осуществления индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования, влечет взыскание штрафа в размере 5% от суммы страховых взносов, начисленной к уплате в Пенсионный фонд РФ за последние три месяца отчетного пе-

¹ В порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об исполнительном производстве».

риода, за который не представлены сведения о застрахованных лицах. Взыскание осуществляется органами Пенсионного фонда РФ в судебном порядке.

Если ежемесячно работодатель не представляет сведения о работающих у него застрахованных лицах, к нему применяются финансовые санкции в размере 500 руб. за каждого застрахованного работника. Взыскание указанной суммы производится органами Пенсионного фонда РФ в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования».

В 2015 г. были существенно скорректированы меры принуждения, предусмотренные Федеральным законом «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». В частности, была установлена ответственность в форме штрафа за нарушение срока регистрации в качестве страхователя; неуплату или неполную уплату сумм страховых взносов; непредставление отчетности и иных документов, необходимых для осуществления контроля за правильностью и полнотой исчисления и уплаты страховых взносов (ст. 19 Закона). Увеличился также перечень оснований для привлечения к ответственности *банков*, через которые осуществляется уплата страховых взносов. Теперь банк может быть оштрафован за такие действия, как нарушение срока исполнения поручения на уплату страховых взносов; неправомерное неисполнение поручения Фонда социального страхования на списание и перечисление в бюджет взыскиваемых сумм задолженности по страховым взносам; создание банком ситуации отсутствия денежных средств на счете страхователя, в отношении которого в банк поступило платежное поручение Фонда на списание и перечисление в бюджет суммы задолженности (ст. 22² Закона). Органом, уполномоченным осуществлять применение указанных санкций, является Федеральный фонд социального страхования. Перечисленные меры ответственности взыскиваются в порядке, установленном Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования». Также закреплена возможность применения иных мер принуждения, предусмотренных в этом законе.

Резюмируя предложенную краткую характеристику подвидов финансово-правового принуждения, следует констатировать отсутствие единообразия в его правовом регулировании. Основное место в системе финансово-правового принуждения занимает финансово-право-

вая ответственность, также находящаяся в стадии формирования: как всякая новая правовая конструкция, этот институт требует всестороннего изучения в целях разработки его концепции, в соответствии с которой должна осуществляться его правовая регламентация в нормах законодательства, совершенствоваться уже действующие положения.

Выделим свойства финансово-правовой ответственности как цельной и самостоятельного правового явления.

Она является следствием совершения *правонарушения*, т. е. виновно совершенного противоправного деяния, за совершение которого нормативным актом предусмотрена ответственность.

Это одна из *форм государственного принуждения*. Государственное принуждение проявляется в том, что финансово-правовая ответственность представляет собой неблагоприятные для лица последствия его деяния, имеющие форму ограничения его субъективных прав. Их наступление происходит в принудительном порядке, т. е. независимо от воли лица (нельзя претерпеть указанные ограничения в правах добровольно, по собственной инициативе, до тех пор пока уполномоченный орган их не применит¹, точно так же как нельзя избежать их применения в свой адрес в рамках правомерного поведения).

Реализация финансово-правовой ответственности происходит в *определенном процессуальном порядке*, который закрепляется законом или подзаконным нормативным актом и подлежит неукоснительному соблюдению органами, уполномоченными осуществлять применение финансово-правовой ответственности. Несоблюдение порядка привлечения к финансово-правовой ответственности — основание для обжалования и отмены решения уполномоченного органа о привлечении лица к ответственности.

Как любое правовое явление, финансово-правовая ответственность может быть реализована только в *форме правоотношения*, которое возникает в связи с выявлением финансового правонарушения. Сторонами данного правоотношения являются лицо, совершившее финансовое правонарушение (физическое или юридическое), орган власти, уполномоченный осуществлять привлечение к финансово-правовой ответственности (налоговый орган, орган Федерального казначейства, Центральный банк РФ и др.), а также субъект, интересы которого нарушены совершенным финансовым правонарушением (государство, муниципальное образование, кредиторы (вкладчики) кредитной организации и др.).

¹ В качестве исключения из этого положения можно указать лишь на такую меру принуждения, как пени в финансовом праве. Но это исключение, которое лишь подтверждает правило.

Применение к правонарушителю мер финансово-правовой ответственности *направлено на достижение определенных целей*: наказание нарушителя и предупреждение совершения им иных правонарушений. Такая цель как восстановление неправомерно нарушенных субъективных интересов в финансовой сфере достигается посредством применения иных мер финансово-правового принуждения, которые обычно реализуются или до привлечения к финансово-правовой ответственности, или в рамках это процесса.

С точки зрения формальной определенности в системе финансово-права финансово-правовая ответственность представляет собой *совокупность институтов финансового права*, состоящую из охранительных норм подотраслей и разделов финансового права, в частности, норм, закрепляющих понятия и виды финансовых правонарушений, меры финансово-правовой ответственности и процессуальные порядки ее применения в различных сферах финансово-правового регулирования. В настоящее время данный финансово-правовой институт нуждается в совершенствовании: необходима разработка концептуальной основы и систематизация норм, составляющих его содержание.

Исходя из перечисленных выше признаков, можно сформулировать следующее определение данной категории финансового права. **Финансово-правовая ответственность — ограничение прав лица, налагаемое по решению уполномоченного органа в связи с совершением финансового правонарушения в целях наказания нарушителя субъективных интересов в сфере финансово-правового регулирования и предупреждения совершения им иных правонарушений.**

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что понимают под финансовым контролем? Каково его значение?
 2. Что составляет основное содержание финансового контроля?
 3. Что понимают под финансовой дисциплиной?
 4. Что изменилось в содержании и организации финансового контроля в условиях перехода к рыночной экономике?
 5. На какие виды подразделяется финансовый контроль в зависимости от времени его осуществления?
 6. Какие виды финансового контроля выделяют в зависимости от правового статуса осуществляющих его субъектов? По каким еще основаниям могут быть выделены виды финансового контроля?
- Что понимается под методами финансового контроля? Назовите их.
7. Охарактеризуйте ревизию как метод финансового контроля, назовите ее виды.
 8. Каковы значение и порядок оформления акта ревизии?

9. Рассмотрите полномочия представительных (законодательных) органов власти, их комитетов, комиссий, депутатов в области финансового контроля на основе Конституции РФ.

10. Охарактеризуйте правовой статус Счетной палаты РФ. Какова ее компетенция в сфере финансового контроля?

11. Какими нормативными актами организовано осуществление президентского финансового контроля?

12. Охарактеризуйте правовое положение и функции Контрольного управления Президента РФ. Какова его компетенция?

13. Каковы полномочия по финансовому контролю Правительства РФ, правительств и администраций субъектов РФ?

14. Назовите федеральные службы, осуществляющие функции финансового контроля. В ведении каких органов они находятся?

15. Охарактеризуйте полномочия федеральных служб, находящихся в ведении Министерства финансов РФ, по осуществлению финансового контроля.

16. Какие федеральные службы, находящиеся в непосредственном ведении Правительства РФ, уполномочены осуществлять финансовый контроль? Назовите конкретные сферы их финансово-контрольной деятельности.

17. Назовите территориальные органы Федерального казначейства (федеральной службы), перечислите их полномочия.

18. Охарактеризуйте полномочия Федеральной налоговой службы в области финансового контроля.

19. Охарактеризуйте функции банков (кредитных организаций) в области финансового контроля.

20. Охарактеризуйте содержание контроля и надзора за деятельностью коммерческих банков со стороны Центрального банка РФ.

21. Что понимается под ведомственным финансовым контролем и каковы его задачи? Кто его осуществляет?

22. Что понимается под внутрихозяйственным (внутренним) финансовым контролем? Кто его осуществляет?

23. На основе законодательства определите понятие бухгалтерского учета. Какое значение он имеет для проведения финансового контроля?

24. Каковы права и обязанности главного бухгалтера в области финансового контроля?

25. В чем состоит значение общественного контроля? Назовите его правовые основы?

26. Определите понятие и назовите особенности аудиторского финансового контроля.

27. Что понимается под термином «аудируемые лица»?

28. В каких случаях проводятся обязательные аудиторские проверки? Какие меры применяются в случае уклонения от них?

29. На основании законодательства назовите права и обязанности аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов.

30. В соответствии с законодательством сформулируйте понятие аудиторского заключения.

31. Кто (какой орган) является уполномоченным федеральным органом в области государственного регулирования аудиторской деятельности? Каковы его функции? Определите их на основании нормативных правовых актов.

32. Каковы особенности финансово-правового принуждения?

33. Назовите подвиды финансово-правового принуждения.

34. Какие органы обладают полномочиями применять меры финансово-правового принуждения?

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Раздел II ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МЕСТНЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) БЮДЖЕТОВ И ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ДЕНЕЖНЫХ ФОНДОВ

Глава 7. Бюджетное право и бюджетное устройство Российской Федерации

§ 1. Понятие, правовая форма и роль государственного и местного (муниципального) бюджета

В структуре финансовой системы страны центральное место занимает совокупность государственных и местных (муниципальных) бюджетов. Государственный бюджет — необходимый атрибут государства и финансовая основа его суверенитета. Местные бюджеты предназначены быть финансовой основой развития местного самоуправления. Посредством бюджетов образуются *денежные фонды* государственного и муниципального образования, которые обеспечивают выполнение задач общего для каждого из них значения и, соответственно, деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. Бюджетная система, как центральное звено сферы финансов, взаимодействует со всеми их звеньями.

Бюджетный кодекс РФ определяет **бюджет как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления** (ст. 6).

Приведенное понятие, хотя и не отражает всех особенностей бюджета, более удачно в сравнении с его формулировкой в ранее действовавшем российском законодательстве. Так, в Законе РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» бюджет был определен как форма образования и расходования денежных средств для функционирования органов государственной власти. Впоследствии в БК РФ эта формулировка была уточнена. При сохранении некоторого сходства с прежней трактовкой в новой вместо довольно неопределенного выражения «денежные средства для функционирования органов государственной власти» говорится о «денежных средствах, предназначенных для финансового обеспечения задач

и функций государства и местного самоуправления»; учитывается обособление местного самоуправления от системы органов государственной власти на основании Конституции РФ 1993 г., в связи с чем местные бюджеты перестали относиться к государственным, выделившись в особое звено бюджетной системы и не утратив при этом своего публичного характера.

Вместе с тем более полному представлению о сущности и роли бюджета способствует рассмотрение его понятия в разных аспектах. Так, в *материальном аспекте* государственный (и местный) бюджет представляет собой *централизованный* в масштабах определенного государственного или муниципального образования *денежный фонд*, являющийся собственностью государства, его территориального подразделения или муниципального образования, от имени которых осуществляют формирование и использование бюджетных средств соответствующие компетентные органы государственной власти или органы местного самоуправления. Следует иметь в виду, что материальное содержание бюджета отличается подвижностью, объемом концентрируемых в нем денежных средств, виды поступлений в него, направления расходов постоянно меняются. В бюджетах концентрируется наиболее крупная часть финансовых ресурсов страны. При этом основные характеристики федерального бюджета определяются исходя из прогнозируемого объема валового внутреннего продукта¹. При этом доходы и расходы бюджета утверждаются на предстоящий год и два плановых периода.

Однако сущность бюджета, независимо от такой подвижности, проявляется в специфике тех общественных отношений, которые связаны с концентрацией в нем денежных средств и их использованием. В этом случае бюджет характеризуется как *экономическая категория* со свойственным ей механизмом воздействия на общество. В данном аспекте понятие бюджета рассматривается (абстрагируясь от конкретных цифровых характеристик) как *совокупность экономических (денежных) отношений*, которые возникают в связи с образованием, распределением и использованием централизованных денежных фондов, предназначенных для осуществления общезначимых задач государства и муниципальных образований и выполнения функций соответствующих органов государственной власти или местного самоуправления. Это могут быть отношения, касающиеся зачисления в тот или иной бюджет платежей обязательного характера, привлечения в них

¹ На 2016 г. объем ВВП запланирован в размере 78 трлн 673 млрд руб. При этом доходы федерального бюджета на 2016 г. намечены в сумме 13 трлн 738,5 млрд руб. (при дефиците бюджета в 2 трлн 360 млрд руб.). См. Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

средств на договорных началах, распределения бюджетных средств между бюджетами разного уровня и по направлениям социально-экономической или иной деятельности государства и муниципальных образований и т. д. при использовании различных механизмов финансирования и кредитования.

Понятие бюджета имеет и *юридический аспект*. В этом случае он рассматривается как *правовой акт*. В таком смысле бюджет — основной финансовый план образования (формирования), распределения и использования централизованного денежного фонда государственного или муниципального образования, утверждаемый соответствующим представительным (законодательным) органом государственной власти или местного самоуправления. Названный финансовый план, действующий в течение определенного периода, закрепляет юридические права и обязанности участников бюджетных отношений в данной сфере. С 2008 г. предусмотрен переход к утверждению трехлетнего бюджета, включающего бюджет на очередной финансовый год и плановый период (ст. 169 БК РФ), взамен ранее установленного однолетнего бюджетного срока. Исключение — бюджет на 2016 г., который в связи с кризисными явлениями в экономике был принят на один год¹.

Бюджетным кодексом РФ установлены *основные правовые формы* этого акта применительно к бюджетам разных уровней: федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ утверждаются в форме *соответствующих законов о бюджетах* на конкретный период; местные бюджеты — в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований.

Подобные правовые формы акта о бюджете (закон представительного органа государственной власти) действуют и в большинстве зарубежных стран в течение ряда столетий.

В дореволюционной России (до 1917 г.) предпринимались попытки демократизировать правовую форму акта о государственном бюджете. Известный российский государственный деятель XIX в. М. М. Сперанский в работе «План финансов» обосновывал необходимость придания бюджету силы закона, обеспечения гласности в его утверждении и исполнении².

¹ См. Федеральный закон от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации».

² См.: У истоков финансового права / сост. А. А. Ялбулганов // Золотые страницы финансового права России / под ред. А. Н. Козырина. М., 1998. С. 30, 42.

В законодательстве содержится юридическая характеристика бюджета и с позиций права собственности. Согласно ГК РФ (ст. 214) средства государственного бюджета наряду с другим имуществом, не закрепленным за государственными предприятиями и учреждениями, входят в состав *государственной казны* Российской Федерации или субъекта РФ. Средства местного бюджета являются составной частью и *муниципальной казны* (ст. 215). Такая характеристика важна тем, что определяет собственника бюджетных средств: ими выступают не те или иные органы государственной власти или местного самоуправления, а сами названные государственные или муниципальные образования (Российская Федерация, субъекты РФ, районные округа и другие муниципальные образования). Это подчеркивает *публичную* значимость бюджетов, их нацеленность на интересы общества. Соответствующие органы власти осуществляют в пределах своей компетенции распоряжение данной собственностью. В БК РФ отмечено, что каждый субъект РФ, как и каждое муниципальное образование, имеет собственный бюджет (ст. 14 и 15). Согласно Конституции РФ вопросы разграничения государственной собственности, куда входят и бюджетные средства, относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «г» ч. 1 ст. 72). Конституция РФ также закрепляет самостоятельность органов местного самоуправления в отношении местного бюджета (ч. 1 ст. 132).

Помимо упомянутых бюджетов, которые оформляются в качестве правовых актов представительных органов государственной власти и местного самоуправления, составляются *консолидированные бюджеты* (ст. 6 БК РФ) как *сводные бюджеты* на соответствующей территории (Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами. В консолидированном бюджете Российской Федерации учитываются федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ. Бюджет субъекта РФ консолидируется с муниципальными бюджетами; в консолидированный бюджет муниципального района входят районный бюджет и свод бюджетов городских и сельских поселений. В результате в консолидированном бюджете Российской Федерации учитываются *бюджеты* — от федерального до местных, действующие на территории страны. Консолидированные бюджеты используются для расчетов и анализа финансовых ресурсов, аккумулируемых в рамках *данной территории* через эти бюджеты. Составление их имеет важное значение для прогнозирования социально-экономического развития страны в целом и ее территориальных подразделений, а также для формирования взаимоотношений с выше- и нижестоящими органами власти (межбюджетных отношений).

Роль бюджета выражается в том, что он создает финансовую базу, необходимую для функционирования государства и муниципальных образований в целом, для выполнения ими своих задач. Сконцентрированные в бюджете средства предназначены для осуществления государственной социально-экономической политики, обеспечения обороны и безопасности страны, т. е. для выполнения задач *общего значения* в рамках соответствующей территории. В то же время и государственный аппарат, и органы местного самоуправления содержатся за счет средств соответствующего бюджета. При этом в непосредственной взаимосвязи с бюджетом и *под его воздействием функционируют все другие звенья финансовой системы*.

Бюджет — мощный управляющий механизм в распоряжении государства, *проводник его финансовой политики*, которая затрагивает в той или иной степени все направления жизнедеятельности общества. Местные бюджеты служат *финансовой основой развития местного самоуправления*. Государственные и местные бюджеты разрабатываются исходя из направлений бюджетной политики, утверждаемых на очередной финансовый год и плановый период. На данный момент разработаны Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. В названных Основных направлениях определяются важнейшие подходы к планированию доходов и расходов, источников финансирования федерального бюджета, финансовых взаимоотношений с бюджетами государственных внебюджетных фондов, бюджетами субъектов РФ.

Ранее бюджетная политика определялась ежегодно в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ, но с принятием Федерального закона от 4 октября 2014 г. № 283-ФЗ¹ данное положение утратило силу.

Одновременно с поправками в БК РФ была введена ст. 170¹ о долгосрочном бюджетном планировании. Бюджетный прогноз на долгосрочный период должен содержать основные подходы к формированию бюджетной политики, прогноз основных характеристик консолидированных бюджетов, показатели финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ на период их действия и иные показатели, характеризующие указанные бюджеты.

Наличие денежного фонда в виде бюджета создает возможности маневрирования при распределении средств на потребности общества

¹ Федеральный закон от 4 октября 2014 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (с изм. от 23 мая 2016 г. № 145-ФЗ).

исходя из их *приоритетности* на определенном отрезке времени для страны в целом или ее регионов. Например, к числу основных приоритетных направлений расходов федерального бюджета относится безусловное выполнение расходных обязательств при особом внимании к обеспечению устойчивого функционирования пенсионной системы, выплаты заработной платы и выполнения иных финансовых обязательств перед населением.

Роль бюджета в *федеративном государстве*, каковым является Россия, имеет и особые стороны: он призван способствовать реализации региональной и национальной политики российского государства соответственно конституционному принципу федерализма. В целях социально-экономического развития субъектов РФ принимаются соответствующие программы, на осуществление которых выделяются средства из федерального бюджета¹.

В Бюджетном послании «О бюджетной политике в 2006 году» было отмечено, что на данном этапе остается проблемой чрезмерная концентрация функций государственной власти на федеральном уровне. Ее решение намечено путем расширения перечня федеральных полномочий, делегированных органам государственной власти субъектов РФ с предоставлением субвенций из федерального бюджета.

Бюджет используется в целях развития *международных связей* России и участия в международных организациях, межправительственных комиссиях и т. п., обусловленных процессами глобализации в мировом сообществе, включая экономическую глобализацию. Это требует затрат бюджетных ресурсов, ведет к изменениям в других финансовых институтах (например, налогообложении), отражающимся на состоянии доходов и расходов бюджетной системы².

Важной является роль отечественной бюджетной системы в деятельности по укреплению взаимоотношений России с иностранными государствами и странами, входившими в состав СССР. В этих целях из российского бюджета предусмотрено выделение средств для реализации совместных программ социально-экономического, научно-тех-

¹ См., например, федеральные целевые программы «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 год и последующие годы)», утв. постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2001 г. № 889 (с изм. от 29 декабря 2007 г. № 1017); «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996—2005 годы и до 2010 года», утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 1996 г. № 480 (с изм. от 18 августа 2011 г. № 690).

² См., например, распоряжения Правительства РФ об уплате взноса Российской Федерации в Международный центр геномной инженерии и биотехнологии; о финансировании расходов, связанных с обеспечением переговорного процесса по присоединению Российской Федерации к ВТО; о внесении Российской Федерацией дополнительного взноса в ВОЗ на финансирование мер по ликвидации полиомиелита в мире.

нического, совместного обеспечения безопасности и другого характера¹. Особо следует выделить бюджетные отношения между Россией и Беларуссией, регулируемые Договором о создании Союзного государства, вступившим в силу 26 января 2000 г., а также в начавшем функционировать с 1 января 2015 г. Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС), куда входят Российская Федерация, Республика Казахстан, Республика Беларусь, Республика Армения, Кыргызская Республика. Согласно Решению Высшего Евразийского экономического совета от 10 октября 2014 г. № 78 «О Положении о бюджете Евразийского экономического союза» ежегодно принимается бюджет ЕАЭС².

Таким образом, наличие полноценной бюджетной системы — необходимое условие реализации внутренних задач государства, а также его развития на пути вхождения в мировое сообщество.

§ 2. Общая характеристика бюджетного права и бюджетных правоотношений

В связи с функционированием государственных и местных бюджетов, т. е. централизованных в рамках соответствующих территорий денежных фондов, возникает широкий круг общественных отношений, которые регулируются нормами особого раздела (подотрасли) финансового права, а именно *бюджетным правом*.

Бюджетное право занимает центральное место в системе финансового права. Имея свой особый **предмет** регулирования, бюджетное право вместе с тем связано с другими разделами и институтами финансового права. Это обусловлено положением бюджета в финансовой системе страны — его главенствующей и координирующей ролью в ней.

Специфика предмета бюджетного права состоит в следующем:

1) в регулируемых им отношениях в качестве субъектов бюджетного права выступают непосредственно Российская Федерация, регионы и муниципальные образования, являясь собственниками казны определенного уровня, а также соответствующие органы представи-

¹ См., например: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве в области использования космической и авиационной техники, технологий и дистанционного зондирования Земли; Решение Совета глав правительств СНГ «О Плана мероприятий на 2015—2017 годы по реализации Стратегии развития сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в области туризма на период до 2020 года» (Принято в г. Ашхабаде 21 ноября 2014 г.).

² См. официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org>.

тельной (законодательной) и исполнительной власти в рамках своей компетенции;

2) эти отношения возникают в связи с образованием, распределением и использованием денежных фондов государства (федерального уровня и субъектов Федерации), а также муниципальных образований в форме соответствующих бюджетов, которые имеют *общее (публичное) значение* для государства или его территориальных образований.

Такая характеристика бюджетного права и его предмета в целях его более четкого отграничения от других подразделений и институтов финансового права, с которыми оно соприкасается, нуждается в конкретизации.

Так, в бюджетном праве можно выделить блоки норм, которые устанавливают и регулируют:

1) общие положения бюджетного права, относящиеся к определению его предмета, принципов, источников, содержания бюджетных правоотношений и перечня их субъектов;

2) бюджетное устройство Российской Федерации, т. е. виды бюджетов, входящих в бюджетную систему страны, принципы их взаимосвязи, функции каждого из видов бюджетов;

3) состав доходов и расходов бюджетной системы в целом и входящих в нее бюджетов, разграничение их между бюджетами разных уровней;

4) разграничение компетенции (предметов ведения и полномочий) Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований по вопросам функционирования бюджетной системы и ее звеньев;

5) бюджетный процесс, т. е. процедурный порядок формирования и реализации бюджета, а также порядок отчетности о его исполнении.

Согласно сказанному бюджетное право можно определить исходя из общей либо конкретной характеристики предмета бюджетного права.

Итак, **бюджетное право — подотрасль финансового права, объединяющая совокупность юридических норм, регулирующих финансовые общественные отношения, которые возникают в связи с организацией бюджетной системы страны, а также образованием (формированием), распределением и использованием денежных средств, сосредоточенных в государственных и местных бюджетах.**

Однако такой подход позволяет трактовать содержание бюджетного права неоправданно широко и отнести к нему не только собственно бюджетные, но и другие связанные с бюджетом отношения (например, касающиеся налогов как источников бюджетных доходов, расходования бюджетных средств учреждениями и предприятиями и др.), тем более что с бюджетом взаимодействуют все звенья финансовой

системы. Между тем четкое определение предмета каждого из правовых институтов, в том числе финансово-правовых, имеет важное значение для создания стройной системы законодательства и применения его на практике. Поэтому, трактуя бюджетное право, целесообразно отталкиваться от уточняющих признаков, основанных на конкретизации его предмета. Итак, *российское бюджетное право (как подотрасль финансового права)* — это совокупность финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения по организации бюджетной системы Российской Федерации, определению состава и порядка разграничения доходов и расходов в бюджетной системе, бюджетную компетенцию (предмет ведения и полномочия) государства и муниципальных образований, а также бюджетный процесс.

Центральное место бюджетной системы в составе отечественных финансов институтов обуславливает и место бюджетного права в системе финансового права: именно с него начинается Особенная часть данной отрасли права.

Бюджетному праву свойственны определенные **принципы**, закрепленные в законодательстве. Важнейшие из них — принципы федерализма и развития местного самоуправления, вытекающие из норм Конституции РФ и свойственные финансовому праву в целом. В бюджетном праве они находят специфическое проявление. Хотя упомянутые принципы напрямую не названы и не сформулированы в бюджетном законодательстве, его содержание пронизано ими и регулирование бюджетных отношений осуществляется с учетом этих основополагающих начал, вытекающих из норм Конституции РФ.

*Принцип федерализма*¹ в бюджетном праве означает гарантированность самостоятельности бюджетной деятельности и бюджетов субъектов РФ как необходимой финансовой основы их компетенции, сочетающейся с единой бюджетной политикой, общими задачами и целями Российской Федерации, финансовую базу для реализации которых обеспечивает федеральный бюджет.

Принцип развития местного самоуправления выражается в закреплении права муниципальных образований на местный бюджет и полномочий органов местного самоуправления по его самостоятельному формированию и исполнению в целях решения задач местного значения в соответствии с законодательством РФ и ее субъектов.

Названные принципы проявляются и конкретизируются в принципах бюджетной системы, закрепленных в БК РФ, а именно принципах единства бюджетной системы Российской Федерации; само-

¹ Подробнее об этом см.: Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2001.

стоятельности бюджетов всех уровней; равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований (по соответствующим уровням); разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы соответственно компетенции Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований (ст. 28—31¹ БК РФ). Кодекс закрепляет и другие принципы, характеризующие иные стороны бюджетной деятельности (ст. 32—38, 38¹, 38²).

В бюджетном праве выделяются, причем более четко, чем в других подразделениях финансового права, *материальные* и *процессуальные нормы*. Первые закрепляют материальное содержание бюджета (бюджетное устройство, виды доходов и расходов бюджетов и т. п.) и регулируют соответствующие отношения. Предмет вторых — регулирование порядка (процедуры) прохождения каждой из стадий бюджетного процесса, т. е. порядка составления, рассмотрения, утверждения бюджета и т. д., форм взаимоотношений органов государственной власти, местного самоуправления, представительных и исполнительных органов власти в этом процессе. Значение бюджетно-процессуальных норм состоит в том, что они устанавливают организационно-правовые формы реализации материальных бюджетных прав субъектов бюджетного права, механизм их осуществления. Тщательная разработанность процессуальной стороны бюджетной деятельности способствует четкости в соблюдении прав и выполнении обязанностей субъектов бюджетных правоотношений. Процессуальные нормы бюджетного права сосредоточены в части III «Бюджетный процесс в Российской Федерации» БК РФ.

Разграничение материальных и процессуальных норм бюджетного права было впервые проведено в законодательном акте общего характера, регулирующем бюджетные отношения в новой, постсоветской России, — в Законе РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», в котором был выделен раздел «Основы бюджетного процесса». Эта концепция получила развитие в БК РФ 1998 г., в котором выделена особая часть, сконцентрировавшая процессуальные нормы бюджетного права.

Урегулированные нормами бюджетного права общественные отношения являются бюджетными правоотношениями. Они возникают в процессе бюджетной деятельности государства и муниципальных образований. Итак, **бюджетные правоотношения** — это урегулированные нормами бюджетного права общественные отношения, возникающие в связи с формированием, распределением и использованием средств государственных и местных бюджетов, осуществляемые в порядке, установленном БК РФ. Этим правоотношениям свойственны *особенности*, касающиеся их содержания и субъектного состава:

1) они возникают в связи с образованием, распределением и использованием централизованных государственных или муниципальных денежных фондов общего (публичного) значения, находящихся в собственности соответствующего территориального образования;

2) права и обязанности субъектов бюджетных правоотношений обусловлены формированием и исполнением бюджета как основного финансового плана государства, государственного или муниципального образования;

3) в бюджетных правоотношениях непосредственно участвуют в качестве их субъектов государство, государственные или муниципальные образования, а также органы государственной власти или местного самоуправления, представляющие их интересы или интересы соответствующих органов в сфере бюджета;

4) бюджетные правоотношения, как и нормы бюджетного права, могут быть материальными и процессуальными.

Носители юридических прав и обязанностей в отношениях по образованию (формированию) бюджетов всех уровней, распределению и использованию сосредоточенных в них средств являются *субъектами бюджетного права*. Вступая в общественные отношения для реализации своих прав и выполнения обязанностей, они становятся участниками (субъектами) бюджетных правоотношений.

В круг субъектов российского бюджетного права входят:

1) государство и его территориальные подразделения — Российская Федерация в целом, субъекты РФ (республики, края, области, автономная область, автономные округа, города Москва, Санкт-Петербург, Севастополь), муниципальные образования;

2) территории со специальным правовым режимом (закрытые административно-территориальные образования, особые экономические зоны);

3) органы государственной власти и местного самоуправления — представительные (законодательные) органы государственной власти и местного самоуправления, исполнительные органы государственной власти и местного самоуправления;

4) органы денежно-кредитного регулирования, кредитные организации;

5) главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств в лице учреждений и иных организаций;

6) главные администраторы и администраторы доходов федерального бюджета; главные администраторы и администраторы источников финансирования дефицита бюджетов.

Основное материальное бюджетное право — *право на соответствующий бюджет*. Оно принадлежит государству, государственному

или муниципальному образованию, определяет именно их правосубъектность, а не правосубъектность тех или иных государственных (или муниципальных) органов. В этом находит свое проявление конституционное положение, согласно которому носителем суверенитета в Российской Федерации является ее народ (см. преамбулу Конституции РФ). Из права на бюджет вытекает комплекс различных материальных бюджетных прав, принадлежащих названным субъектам (в частности, права на получение и включение в бюджет определенных доходов, использование их на экономические, социальные и другие потребности территории). С ними связаны соответствующие обязанности указанных субъектов. Данные права реализуются через процессуальные полномочия представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления (например, полномочия по составлению и утверждению бюджета в определенные сроки при соблюдении установленных форм деятельности и др.).

Вместе с тем названные органы обладают и материальными бюджетными правами на получение из бюджета денежных средств в соответствии с законом (или решением по местному бюджету) для их распределения и использования согласно бюджетной росписи на данный год.

Бюджетный кодекс РФ, характеризуя обязанности органов власти в области расходования бюджетных средств, вводит новые в российском законодательстве понятия — публичные, расходные, бюджетные обязательства. Все эти понятия тесно взаимосвязаны. Согласно ст. 6 БК РФ *публичные обязательства* — обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации). *Расходные обязательства* — это обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета. Расходные обязательства, предусмотренные в законе о бюджете, становятся *бюджетными обязательствами*.

За нарушения бюджетного законодательства к субъектам бюджетного права применяются установленные в нормах бюджетного права

меры *ответственности*. Хотя эти нормы еще нуждаются в уточнении, вопросы ответственности за бюджетные нарушения и применяемые бюджетные меры принуждения в определенной мере упорядочены (часть четвертая БК РФ).

Согласно БК РФ (ст. 306¹) *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 настоящим Кодексом предусмотрено применение бюджетных мер принуждения.

Бюджетный кодекс РФ определяет основания для применения мер принуждения (ст. 306²), виды бюджетных нарушений и бюджетные меры принуждения, применяемые за их совершение (гл. 30). К субъекту, совершившему бюджетное нарушение, могут применяться следующие бюджетные меры принуждения: 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, приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций), передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Помимо упомянутых положений БК РФ нормы об ответственности должностных лиц в данной области включены в КоАП РФ (гл. 15 «Административные правонарушения»). Вместе с тем в данной области в соответствующих случаях применяются и меры уголовной ответственности, предусмотренные Уголовным кодексом РФ.

§ 3. Источники бюджетного права

Основа всех правовых норм, регулирующих бюджетные отношения, — Конституция РФ. Прежде всего на эти отношения распространяются конституционные нормы *общего характера*, которые определяют основные принципы и формы взаимоотношений в области бюд-

жета, основы организации бюджетной деятельности государства, защиты прав и законных интересов участвующих в ней субъектов. Помимо них, ряд статей Конституции РФ непосредственно устанавливает исходные начала и принципы бюджетной деятельности в Российской Федерации. Это ст. 71 и 72, определяющие компетенцию Российской Федерации и сферу совместной деятельности Российской Федерации и ее субъектов в данной области; ст. 101, 104, 106, 114, устанавливающие основы порядка утверждения бюджета и контроля за его исполнением; ст. 132 о бюджетных правах органов местного самоуправления и др.

Специальное бюджетное законодательство РФ (после распада СССР) начало формироваться с 90-х гг. XX в. Так, 10 октября 1991 г. был принят Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», имевший общее значение для регулирования бюджетных отношений в стране. Этот Закон закрепил основные общие положения, относящиеся к организации функционирования бюджетов всех уровней, и, помимо этого, детальную регламентацию относительно федерального бюджета. Нормы названного Закона получили развитие в Законе РФ от 15 апреля 1993 г. № 4807-1 «Об основах бюджетных прав...»¹. В настоящее время они утратили силу в связи с введением в действие БК РФ. Были приняты и другие законы, содержавшие нормы бюджетного права (например, Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», претерпевший существенные изменения и затем утративший силу²).

Среди действующих в данной сфере законодательных актов следует особо отметить *Бюджетный кодекс РФ* — впервые принятый в России (31 июля 1998 г.) кодифицированный федеральный законодательный акт, регулирующий бюджетные отношения в стране. Кодекс введен в действие с 1 января 2000 г.

В нем установлены общие принципы бюджетного законодательства РФ, правовые основы функционирования бюджетной системы, включая федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и муниципальных образований, а также государственные внебюджетные фонды, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, определены правила бюджетного процесса, бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения.

¹ Ведомости РФ. 1993. № 18. Ст. 635.

² С 8 октября 2003 г. действовал в части, не противоречившей положениям гл. 12 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Утратил силу с 1 января 2009 г.

Кодекс призван сыграть важную роль в обеспечении бюджетных отношений необходимой правовой основой, оказать воздействие на формирование бюджетного законодательства субъектов РФ и системы нормативных бюджетно-правовых актов органов местного самоуправления.

В БК РФ входят следующие части: первая — «Общие положения»; вторая — «Бюджетная система Российской Федерации»; третья — «Бюджетный процесс в Российской Федерации»; четвертая — «Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения»; пятая — «Заключительные положения». На протяжении периода действия БК РФ его нормы продолжают уточняться и совершенствоваться, отражая предпринимаемые в последнее время реформы, в том числе административные и бюджетно-финансовые. Значительные изменения и дополнения были внесены, в частности, Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, уточнившим понятия бюджетного права, круг его субъектов и их компетенцию. Предусмотрено постепенное вступление этих новых норм в действие, начиная с момента опубликования и до 1 января 2011 г. включительно (ст. 5 названного Закона).

В регулярно принимаемые законы *о федеральном бюджете на предстоящий год и плановый период (следующие два года)*, помимо конкретных показателей бюджетных доходов и расходов, могут включаться правила общего содержания, т. е. нормы бюджетного права.

В сфере бюджетных отношений, помимо законов, на федеральном уровне действуют также указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, правовые акты Министерства финансов РФ, которым принадлежит важная роль в практической организации бюджетной деятельности государства и муниципальных образований.

В связи с распределением компетенции по правовому регулированию бюджетных отношений между органами власти разных уровней источниками бюджетного права, действующими в пределах соответствующего территориального образования, являются также *нормативные правовые акты субъектов РФ и муниципальные правовые акты органов местного самоуправления*. Указанные правовые акты конкретизируют применительно к местным особенностям установленные на федеральном уровне правила, при этом они не должны противоречить последним.

Таким образом, система источников бюджетного права в Российской Федерации состоит из правовых актов *трех уровней* — *федерального, регионального (субъектов РФ) и местного (муниципального)*, что обусловлено федеративным государственным устройством и действием принципов местного самоуправления. Вместе с тем названные источники различаются не только по своему содержанию, но и по форме

в зависимости от вида и уровня органов, принявших соответствующие правовые акты.

Бюджетный кодекс РФ (ст. 2) среди всех нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные отношения, исходя из правового статуса органов, издающих их, выделяет в особую группу акты *представительных органов* власти и местного самоуправления, обобщенно называя их *бюджетным законодательством*, в состав которого включает: 1) названный Кодекс; 2) принятые в соответствии с ним федеральные законы, законы субъектов РФ и правовые акты представительных органов муниципальных образований о соответствующих бюджетах; 3) федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, законы субъектов РФ о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов; 4) иные федеральные законы, законы субъектов РФ и правовые акты представительных органов муниципальных образований, регулирующие бюджетные правоотношения, указанные в ст. 1 БК РФ. Перечисленные виды правовых актов не должны противоречить БК РФ. В противном случае применяются нормы Кодекса.

Приведенный перечень видов правовых актов свидетельствует о некоторой условности в наименовании *законодательными* актов представительных органов местного самоуправления. В соответствии с Конституцией РФ законы принимаются только на уровне Российской Федерации и субъектов РФ (п. «а» ст. 71, ст. 76). Более четко в этом плане сформулированы нормы НК РФ (ст. 1), где такая условность отмечается особо (п. 6 ст. 1).

§ 4. Бюджетная система и бюджетное устройство Российской Федерации

Действующие на территории Российской Федерации федеральный, региональные (субъектов РФ) и местные бюджеты представляют в своей совокупности определенную систему, а именно *бюджетную систему*. В российском законодательстве ранее содержалось определение понятия бюджетной системы как основанной на экономических отношениях, государственном устройстве и юридических нормах совокупности федерального бюджета Российской Федерации, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов муниципальных образований¹. Впоследствии оно было уточнено. Согласно ст. 6 БК РФ **бюджетная система Российской Федерации — это основанная на ее экономических**

отношениях и государственном устройстве, регулируемая законодательством РФ совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

В основном в действующем законодательстве понятие бюджетной системы сохранилось, однако в ее структуру внесены дополнительные элементы. Бюджетный кодекс РФ (ст. 6 и 10) расширил рамки понятия бюджетной системы, включив в нее, помимо бюджетов в собственном смысле слова, и *внебюджетные* государственные социальные фонды (ст. 13). Однако такое объединение является условным и в чем-то нелогичным: государственные *внебюджетные* фонды включены в *бюджетную* систему (местные внебюджетные фонды не упоминаются). К тому же эти фонды по своей сути отличаются от государственных бюджетов конкретным *целевым* назначением, правовым режимом. Поэтому в настоящем учебнике они рассматриваются в отдельной главе, посвященной именно внебюджетным фондам.

Каждое государство имеет свою организацию бюджетной системы и принципы ее построения, т. е. *бюджетное устройство*. Правовые нормы, закрепляющие бюджетное устройство, устанавливают виды бюджетов, действующих на территории страны, место и роль каждого из них, принципы их функционирования и взаимосвязи¹.

Можно сделать вывод, что **бюджетное устройство — это основанные на правовых нормах принципы построения бюджетной системы, ее структура и организация взаимодействия входящих в нее бюджетов в сфере их доходов и расходов.**

Бюджетное устройство страны определяется ее государственным устройством. В унитарном государстве бюджетная система состоит из двух уровней — государственного бюджета и местных бюджетов, находящихся в ведении органов местного самоуправления. Для бюджетной системы федеративного государства характерны три уровня — федеральный бюджет, бюджеты субъектов федерации (государственные бюджеты) и местные (муниципальные) бюджеты. Так, бюджетная система США включает федеральный бюджет, бюджеты штатов и местные бюджеты административно-территориальных единиц (округов, муниципалитетов и др.). Подобное устройство свойственно Германии, в бюджетную систему которой входят федеральный бюджет, бюджеты земель и бюджеты муниципалитетов.

¹ Следует заметить, что в БК РФ понятие бюджетного устройства государства не дается, хотя такой термин применяется (см. название раздела I части второй «Бюджетное устройство Российской Федерации»).

¹ См. ст. 2 Закона РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР».

В структуру бюджетной системы России как федеративного государства входят бюджеты трех уровней, являющиеся ее самостоятельными частями:

1) *федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов*;

2) *бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты)* — республиканские бюджеты республик в составе Российской Федерации, краевые, областные и другие в соответствии с перечнем субъектов РФ, закрепленным в ст. 65 Конституции РФ; бюджеты территориальных внебюджетных фондов;

3) *местные бюджеты*. В связи с реформированием местного самоуправления БК РФ (ст. 10) закрепляет следующие виды местных бюджетов, разделив их на две группы: а) бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя; б) бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов. Кроме того, среди местных бюджетов следует выделить бюджеты административно-территориальных единиц с особым правовым режимом — бюджеты наукоградов, ЗАТО¹.

Каждый из бюджетов служит финансовой базой для деятельности соответствующих органов государственной власти или местного самоуправления.

С 1991 г. бюджетное устройство в Российской Федерации претерпело существенные изменения при сохранившихся в основном видах бюджетов. Содержание организационно-правовых принципов взаимосвязи между бюджетами еще в рамках Союза ССР стало иным после принятия бывшими союзными республиками, в том числе РСФСР, деклараций о суверенитете. Бюджеты союзных республик обособились от союзного (федерального) бюджета и перестали представлять вместе с ним единый государственный бюджет, утверждаемый высшим органом страны — Верховным Советом СССР. Обособление бюджетов произошло и в России, что нашло закрепление в Законе РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР». В результате перестал утверждаться государственный бюджет Российской Федерации как ее основной финансовый план формирования и использования единого денежного фонда, в ко-

¹ См. ст. 51 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании»; Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

тором сосредоточивались средства всех бюджетов, действующих на территории России. То есть произошло обособление бюджетов всех уровней.

Однако это не повлекло прекращения взаимодействия между бюджетами: оно приняло новые формы, развиваясь и по вертикали, и по горизонтали. Они нашли отражение в принципах бюджетного устройства, закрепленных нормами современного бюджетного законодательства.

Так, в качестве основы бюджетного устройства БК РФ закрепил принципы единства бюджетной системы, самостоятельности бюджетов, равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований и др. (гл. 5).

Принцип единства (ст. 29 БК РФ) означает, что, закрепляя самостоятельность каждого из бюджетов в России, от федерального до местного, БК РФ вместе с тем подчеркивает единство бюджетной системы и ставит этот принцип на первое место. Он означает единство бюджетного законодательства РФ, принципов организации и функционирования бюджетной системы, форм бюджетной документации и отчетности, классификации бюджетной системы страны, бюджетных мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства РФ, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов всех бюджетов, ведения бюджетного учета и составления отчетности бюджетов и казенных учреждений, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов.

Единство проявляется также во взаимодействии бюджетов всех уровней по линии доходов и расходов. Это взаимодействие осуществляется путем распределения между бюджетами доходных источников, участия бюджетов разных уровней в финансировании совместных программ, оказания финансовой поддержки бюджетам нижестоящих уровней. В результате складываются *межбюджетные отношения* — отношения между органами государственной власти и местного самоуправления разных уровней (гл. 16 БК РФ).

Единство бюджетной системы — необходимое условие проведения *единой социально-экономической и финансовой*, в том числе бюджетной и налоговой, политики в стране.

Принцип разграничения доходов и расходов, а также источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ (ст. 30 БК РФ) означает закрепление доходов, расходов и источников финансирования дефицитов за соответствующими бюд-

жетами при определении полномочий соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления.

Принцип самостоятельности бюджетов (ст. 31 БК РФ) выражается в правах и обязанностях органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств; осуществлять на соответствующем уровне бюджетной системы бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных БК РФ; устанавливать в соответствии с законодательством РФ налоги и сборы, подлежащие зачислению в бюджеты соответствующего уровня; определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субсидий и субвенций из бюджетов других уровней).

Вместе с тем БК РФ устанавливает ограничения самостоятельности, определяя *недопустимость* некоторых действий в силу их негативных последствий (например, недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет доходов других бюджетов или без определения бюджета для этой цели; изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов, и др.).

Принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований (ст. 31¹ БК РФ) означает применение единых принципов и требований, установленных БК РФ, к определению полномочий их органов, порядку формирования доходов и расходных обязательств.

Рассмотренные принципы бюджетной системы выступают проявлением более общих принципов — федерализма и развития местного самоуправления, свойственных финансовой деятельности Российского государства в целом и характеризующих основные черты бюджетного устройства в Российской Федерации.

В БК РФ закреплены и другие принципы бюджетной системы Российской Федерации (полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов; сбалансированности бюджета; результативности и эффективности использования бюджетных средств; общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов и др. — см. их перечень в ст. 28 БК РФ, а содержание всех принципов в целом — в ст. 29—38² БК РФ). Однако они имеют более узкое содержание, характеризующее конкретные стороны бюджетной деятельности, в связи с чем будут рассмотрены в других главах и параграфах учебника в рамках изучения соответствующих институтов бюджетного права.

§ 5. Доходы и расходы бюджетной системы, правовые основы их формирования и разграничения между бюджетами

Основное содержание каждого из государственных и местных бюджетов заключается в составе их доходов и расходов на установленный законодательством период: перечне источников и видов доходов, направлений расходов с указанием объемов тех и других. Это характеризует бюджет в материальном аспекте. Вместе с тем цифровые показатели, выражающие доходы и расходы бюджета, поскольку они закреплены правовым актом представительного органа государственной власти (или местного самоуправления), вызывают возникновение правовых отношений, связанных с реализацией этих показателей, получивших юридическое значение.

Юридические понятия доходов и расходов бюджета были впервые даны в БК РФ (ст. 6), а впоследствии изменены Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ с утратой юридических признаков. Первоначально БК РФ определял доходы бюджета как поступающие в бюджет денежные средства в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления. Понятие «расходы» в правовом аспекте было сформулировано менее четко: как денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

В редакции Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ акцент сделан на экономической стороне понятий: *доходы бюджета* определены как поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Кодексом источником финансирования дефицита бюджета. *Расходы бюджета* — это выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета (ст. 6 БК РФ). Эти понятия содержатся в указанной статье БК РФ и в настоящее время.

Вместе с тем в БК РФ (ст. 11) дается характеристика правовой формы бюджетов: федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов 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 представительных органов муниципальных образований.

Все доходы и расходы бюджетной системы разграничиваются между бюджетами, входящими в бюджетную систему Российской Федера-

ции. *Разграничение* доходов и расходов бюджетов бюджетной системы означает определение видов и объемов доходов, а также направлений расходов, подлежащих включению в каждый из бюджетов на определенный период. Законодательство устанавливает единую для бюджетов всех уровней классификацию доходов и расходов (бюджетную классификацию), что обеспечивает сопоставимость их показателей. Необходимость такой классификации обусловлена принципом единства отечественной бюджетной системы.

Бюджетная классификация Российской Федерации — это группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов российской бюджетной системы, используемая для составления и исполнения бюджетов, а также группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов и (или) операций сектора государственного управления, используемой для ведения бюджетного (бухгалтерского) учета, составления бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы России (ст. 18 БК РФ).

Бюджетная классификация Российской Федерации включает следующие классификации: доходов бюджетов; расходов бюджетов; источников финансирования дефицитов бюджетов; операций публично-правовых образований (далее — классификация операций сектора государственного управления).

Доходы бюджетов. Все предусмотренные законодательством доходы бюджетов по социально-экономическому признаку можно разделить на несколько групп: 1) доходы, поступающие от предприятий и других организаций разных форм собственности; 2) доходы от использования государственного и муниципального имущества; 3) доходы от государственной внешнеэкономической и другой деятельности; 4) поступления от личных доходов граждан. Такая классификация имеет значение для характеристики материального содержания доходной части бюджета, связи ее с экономикой страны. Каждая из названных групп доходов представляет совокупность отдельных видов платежей и поступлений. Все они являются источниками доходов бюджетов. Важнейшая роль среди них принадлежит налогам, взимаемым с организаций и физических лиц.

В БК РФ выделены следующие группы бюджетных доходов в зависимости от их формы: 1) *налоговые* с указанием их видов; 2) *неналоговые* (доходы от использования государственного и муниципального имущества, от его продажи, от оказания государственными и муниципальными бюджетными учреждениями платных услуг, средства, получаемые в результате привлечения к гражданско-правовой, админист-

ративной и уголовной ответственности, средства самообложения граждан и др.); 3) *безвозмездные поступления* (дотации, субсидии, субвенции из других бюджетов, безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования; подробнее см. ст. 41, 42, 46, 47 БК РФ).

Вместе с тем для характеристики правового статуса субъектов бюджетного права важное значение имеет классификация доходов бюджетной системы по организационно-правовым признакам. Так, в зависимости от *порядка зачисления в бюджет* в финансово-правовой науке выделяют доходы *собственные* (ранее называвшиеся закрепленными для бюджетов каждого уровня) и *регулирующие*.

К *собственным доходам бюджетов* отнесены: налоговые доходы, зачисляемые в бюджет в соответствии с бюджетным законодательством РФ и законодательством о налогах и сборах; неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством РФ, субъектов РФ и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований; доходы, полученные в виде безвозмездных поступлений, за исключений субвенций (ст. 47 БК РФ). Однако характеристика их как собственных доходов бюджетов не вполне точная, поскольку все средства, поступившие в определенный бюджет на безвозвратной основе, становятся собственностью соответствующего государственного или муниципального образования в качестве части его казны (а не бюджетов).

Регулирующие доходы (в отличие от собственных) передаются в бюджеты не на постоянной основе, а на конкретный бюджетный период (год и плановый период) в целях сбалансирования их доходов с расходами соответственно закону о бюджете органа государственной власти (федерального и регионального) или муниципального образования.

Общий перечень доходных источников, закрепленных за бюджетами разных уровней, и нормативы зачисления в них содержатся в БК РФ (гл. 7—9).

В зависимости от уровня правового статуса государственного или муниципального образования в круге упомянутых доходов выделяются следующие группы налогов: федеральные, региональные и местные. Они закреплены за соответствующими бюджетами. Однако число региональных и местных налогов (см. ст. 13—15 НК РФ) в сравнении с федеральными незначительно: три региональных налога (налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес, транспортный налог) и два местных (земельный налог и налог на имущество физических лиц).

Большая часть (8 из 13) налогов и сборов отнесена НК РФ к федеральным налогам. Однако БК РФ устанавливает нормативы зачисления части федеральных налоговых и неналоговых доходов в бюджеты субъектов РФ (см. гл. 7—9). В отдельных случаях федеральные источники могут быть непосредственно закреплены за местными бюджетами (например, частично государственная пошлина).

В свою очередь, законодательством субъектов РФ могут закрепляться доходные источники, находящиеся в их распоряжении, за местными бюджетами. Помимо передачи определенных видов бюджетных доходов полностью, устанавливаются *доли* доходов, закрепленные за региональными и местными бюджетами, что существенно влияет на уровень самостоятельности в деятельности субъектов РФ и муниципальных образований. В современных условиях формирование доходов бюджетной системы, адекватных планируемому расходу, продолжает оставаться сложной проблемой, в особенности это касается бюджетов нижестоящих уровней.

Регулирующие доходы бюджета — доходы, используемые для регулирования нижестоящего бюджета за счет средств бюджета вышестоящего уровня соответствующими органами государственной власти, т. е. периодическое плановое распределение доходов бюджета в целях его сбалансирования с объемом расходов на данный период. Регулирующие доходы способствуют реализации принципа *сбалансированности* бюджетов (ст. 33 БК РФ). Этот принцип 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 бюджета. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

В доходы бюджетов зачисляются также другие поступления: штрафы и иные суммы принудительного изъятия (суммы конфискации, компенсаций и др. (ст. 46 БК РФ)).

Регулирование доходов бюджетов может осуществляться двумя способами.

1. Передача бюджетам (субъектов РФ или муниципальных образований) в целях сбалансирования их доходов и расходов *процентных отчислений* от определенных видов налогов или иных платежей на основании законодательных актов соответствующих вышестоящих органов власти по нормативам, определяемым при утверждении бюджета на очередной финансовый год и плановый период (например, в ст.

184¹ п. 2 Федерального закона от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» было прямо указано, что в законе (решении) о бюджете должны содержаться нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в случае, если они не установлены бюджетным законодательством РФ).

2. Оказание *прямой финансовой помощи* путем выделения средств из бюджета вышестоящего уровня на безвозмездной основе в следующих формах межбюджетных трансфертов: дотации, субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты, безвозмездные и безвозвратные перечисления (ст. 129 БК РФ). В результате возникают *межбюджетные отношения*, т. е. взаимоотношения между Российской Федерацией, субъектами РФ, муниципальными образованиями в лице соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса (гл. 16 БК РФ). Предоставляются эти средства при условии соблюдения органами государственной власти и муниципальных образований бюджетного законодательства РФ и законодательства о налогах и сборах (ст. 130 БК РФ).

Дотация в межбюджетных отношениях — это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня на безвозвратной и безвозмездной основе без установления направлений и (или) условий их использования. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ образуют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ст. 131 БК РФ).

Субвенция — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ и (или) муниципальных образований при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных органами власти субъектов РФ или местного самоуправления. С 2001 по 2013 г. совокупность субвенций из федерального бюджета образовывала Федеральный фонд компенсаций¹, но с принятием Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 104 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» данное положение утратило силу.

Субвенции, как и дотации, предоставляются бюджетам другого уровня на основе решений соответствующих вышестоящих представительных органов власти.

¹ Подробнее о деятельности этого и других фондов см. в гл. 10 настоящего учебника.

Бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований могут быть предоставлены также *субсидии* — бюджетные средства, предоставляемые на условиях *долевого* финансирования *целевых расходов*. До момента вступления в силу указанного Федерального закона совокупность субсидий бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета образовывала Федеральный фонд софинансирования расходов. Подобные формы межбюджетных отношений складываются между субъектами Федерации и муниципальными образованиями, а также между муниципальными образованиями разных уровней.

Дотации, субсидии и субвенции *закрытым административно-территориальным образованиям* предоставляются непосредственно из федерального бюджета.

На основании ст. 132¹ БК РФ из федерального бюджета могут предоставляться и иные межбюджетные трансферты. Так, межбюджетные трансферты в форме субвенций предоставляются бюджетам субъектов РФ и (или) муниципальных образований в целях финансового обеспечения при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных органам власти регионов или местного самоуправления. До 2013 г. совокупность таких субвенций образовывала Федеральный фонд компенсаций.

Из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования предоставляются субвенции в бюджеты медицинских территориальных фондов обязательного медицинского страхования и иные межбюджетные трансферты (ст. 133¹ БК РФ).

Межбюджетные трансферты предоставляются также *из бюджетов субъектов РФ бюджетам разных уровней*: дотации, субсидии, субвенции местным бюджетам, бюджетам автономных округов, субсидии федеральному бюджету, субвенции федеральному бюджету, иные межбюджетные трансферты (ст. 135 БК РФ).

Продолжая характеристику доходной части бюджета, в ней в зависимости от права собственности следует выделить, помимо собственных доходов, *заемные средства*, которые подлежат возврату. Источниками заемных средств могут быть выпуск государственных или местных займов на инвестиционные цели, получение кредита в банке, получение кредита из иных бюджетов (бюджетный кредит).

Под *бюджетным кредитом* понимаются денежные средства, предоставляемые из бюджета бюджетной системы Российской Федерации для зачисления в бюджет другого публичного территориального образования на возвратной и возмездной основах. В этом случае (при предоставлении бюджетного кредита из одного бюджета в другой) также возникают межбюджетные отношения, которые были рассмот-

рены выше. Бюджетный кредит может быть предоставлен и юридическому лицу (за исключением государственных, муниципальных учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу (ст. 6 БК РФ).

Поступление доходов в бюджеты всех уровней контролируется органами государственной власти и местного самоуправления в определенных областях в соответствии с их компетенцией. Бюджетный кодекс РФ (ст. 20) и ранее действовавший Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» в связи с такими полномочиями ввели новый термин в отношении этих органов, назвав их администраторами¹ поступлений доходов в бюджет. Впоследствии в эти нормы Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ были внесены уточнения, в том числе в упомянутый термин.

Согласно названному законодательству *администраторами поступлений в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации* могут быть органы государственной власти и местного самоуправления, органы управления государственных внебюджетных фондов, Центральный банк РФ, а также бюджетные учреждения, осуществляющие в соответствии с законодательством контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов.

Из приведенного общего перечня администраторов выделена группа *главных администраторов доходов бюджета*, к которым отнесены, помимо органов государственной власти, органов местного самоуправления, Центрального банка РФ, также определенные законом (решением) о бюджете иные организации, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета (ст. 6, 160¹, 160², 160²⁻¹ БК РФ).

Особую группу составляют администраторы и главные администраторы источников финансирования дефицита соответствующего бюджета.

Расходы бюджетов. Состав расходов бюджетной системы России в связи с переходом к рыночной экономике существенно изменился. Приватизация подавляющего большинства предприятий обусловила снижение уровня бюджетного финансирования отраслей экономики. Ассигнования на социально-культурную сферу и науку, хотя и имеют

¹ Администрировать — управлять, руководить чем-либо; администратор — должностное лицо, управляющее чем-либо; ответственный распорядитель. См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1978.

заметный удельный вес в расходах бюджетной системы и демонстрируют тенденцию к увеличению, все еще не обеспечили необходимого уровня финансовой базы для этой сферы. Между тем непропорционально им растут расходы бюджетной системы на содержание государственного и муниципального аппарата.

Расходы бюджетной системы осуществляются в следующих основных направлениях: содержание органов государственной власти и местного самоуправления, судов и правоохранительных органов; обеспечение обороны и безопасности страны; поддержание и развитие отраслей экономики; обеспечение охраны окружающей (природной) среды; социально-культурная сфера; наука; международная деятельность; обслуживание и погашение государственных и муниципальных долговых обязательств.

Подробная конкретизация видов расходов бюджетной системы и их классификация определены в нормах БК РФ (ст. 21).

Осуществление бюджетных расходов возложено на главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств (ст. 6, 21 БК РФ). *Главный распорядитель бюджетных средств* (средств соответствующего бюджета) — орган государственной власти, орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Перечень главных распорядителей средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, бюджетов государственных внебюджетных фондов, местного бюджета устанавливается законом (решением) о соответствующем бюджете в составе ведомственной структуры расходов. Главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств находятся в определенном соподчинении.

Формирование расходов бюджетов всех уровней осуществляется в соответствии с *расходными обязательствами* Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. Это новый термин, введенный в БК РФ (ст. 6, 65) Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ и впоследствии уточненный. Расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году, определяются как *бюджетные обязательства на определенный финансовый год* (ст. 6 БК РФ).

При распределении расходов между бюджетами действуют следующие принципы:

1) соответствие состава расходов предметам ведения Российской Федерации, субъектов РФ или органов местного самоуправления (по принадлежности);

2) учет подчиненности (подведомственности) предприятий, организаций, учреждений при формировании расходов каждого бюджета;

3) учет значения и роли определенных учреждений или мероприятий, масштабов и последствий их влияния на развитие общества;

4) принцип самостоятельности субъектов РФ и органов местного самоуправления в определении направлений и состава расходов своих бюджетов.

Все эти принципы действуют в совокупности и характеризуют состав расходов бюджетов всех уровней.

Так, компетенция органов государственной власти (или органов местного самоуправления) определяет основные направления расходов соответствующих бюджетов: финансирование определенных отраслей экономики, социально-культурной сферы, науки и др. При этом, например, поскольку оборона страны находится в ведении Российской Федерации (п. «м» ст. 71 Конституции РФ), расходы на оборону включаются именно в федеральный бюджет.

Учет подчиненности предприятий, организаций и учреждений конкретизирует указанные основные направления расходов для бюджета каждого уровня: финансирование органов власти, организаций и учреждений, осуществляемых ими мероприятий производится именно из того бюджета, который соответствует подчиненности названных субъектов (учреждения федерального подчинения финансируются из федерального бюджета, муниципального — из конкретного муниципального бюджета и т. д.).

При учете (оценке) значения каких-либо организаций, учреждений и (или) осуществляемых ими мероприятий (для страны в целом или региона) финансирование расходов может производиться не из бюджета, соответствующего их уровню, а из вышестоящего бюджета. Например, суды всех уровней финансируются из федерального бюджета с учетом их роли в осуществлении правосудия и в целях создания независимости от местных властей. Обеспечение выплаты заработной платы мировых судей и социальных выплат, предусмотренных федеральными законами, также относится к расходным обязательствам Российской Федерации. В то же время материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей возложено на органы госу-

дарственной власти субъектов РФ¹. В основном из федерального бюджета финансируются МВД России и система его органов.

Названные принципы отражены в законодательстве и в правовых актах об утверждении конкретных бюджетов на определенный финансовый год и плановый период.

Определяя состав расходов бюджетной системы, БК РФ устанавливает юридические основания возникновения расходных обязательств Российской Федерации (ст. 84), субъектов РФ (ст. 85) и муниципальных образований (ст. 86). Так, в отношении Российской Федерации это:

принятие федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ при осуществлении федеральными органами исполнительной власти полномочий по предметам ведения Российской Федерации и (или) совместного ведения с субъектами РФ;

заключение Россией договоров (соглашений) при осуществлении федеральными органами полномочий по предметам ведения Российской Федерации и (или) полномочий совместного ведения, не отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;

принятие федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, предусматривающих предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов (субвенции, субсидии) субъектам РФ;

выделение субвенций бюджетам субъектов РФ на исполнение их расходных обязательств, связанных с осуществлением ими полномочий, переданных Российской Федерацией;

выделение субвенций субъектам РФ для предоставления субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и др.

Аналогично урегулированы основания возникновения расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований.

Необходимое условие реализации намеченных расходов — соблюдение принципа *сбалансированности* бюджета (ст. 33 БК РФ), т. е. соответствие объема расходов бюджета суммарному объему его доходов.

¹ См. ст. 124 Конституции РФ; федеральные законы от 10 февраля 1999 г. № 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации» (с изм. от 12 марта 2014 г. № 29-ФЗ); от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (с изм. от 5 апреля 2016 г. № 103-ФЗ).

Негативным проявлением отклонения от этого принципа является *дефицит* бюджета, т. е. превышение расходов над доходами. Бюджетный кодекс РФ при наличии дефицита требует определения источников его финансирования и соблюдения определенного порядка формирования и исполнения бюджета. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из *необходимости минимизации* размеров дефицита бюджета (ст. 92, 92¹, 93¹—93⁶, 94—96 БК РФ).

Источники финансирования дефицита государственных бюджетов утверждаются законами о бюджете на очередной финансовый год соответственно федеральными или региональными, а местных бюджетов — решениями представительных органов местного самоуправления (по основным видам привлеченных средств).

Таковыми источниками могут быть кредиты, полученные от кредитных организаций в валюте Российской Федерации; бюджетные кредиты, полученные из бюджетов других бюджетов; государственные (или муниципальные) займы путем выпуска ценных бумаг и др.

Кроме того, нашей страной могут быть использованы государственные займы, осуществляемые в иностранной валюте, путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации; кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций, предоставленные России в иностранной валюте.

В случае превышения доходов над расходами в бюджете образуется *профицит*.

Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ разделил доходы федерального бюджета на две группы — *нефтегазовые* и *ненефтегазовые* в зависимости от источника их образования и особо определил направления использования нефтегазовых доходов (гл. 13² БК РФ). К нефтегазовым доходам отнесены доходы от уплаты налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья); вывозных таможенных пошлин на нефть сырую; вывозных таможенных пошлин на природный газ; вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти. Эти доходы предполагалось использовать для финансового обеспечения нефтегазового трансферта, а также для формирования Резервного фонда и Фонда будущих поколений (впоследствии на основе Федерального закона от 2 ноября 2007 г. № 247-ФЗ — Фонда национального благосостояния, представляющего собой часть средств федерального бюджета, подлежащих

обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ. Действие вышеуказанной нормы о направлениях использования названных доходов было приостановлено до 1 января 2014 г. Федеральным законом от 30 января 2010 г. № 245-ФЗ.

Нефтегазовый трансферт — это часть средств федерального бюджета, используемых для финансирования ненефтегазового дефицита федерального бюджета за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета и средств Резервного фонда.

Помимо формирования доходов и расходов бюджетной системы в рассмотренном порядке, БК РФ предусматривает создание в рамках бюджетов различных фондов. При этом, в отличие от ранее действовавших норм, с 2008 г. в составе бюджетов не предусмотрено образование целевых фондов, используемых по отдельной смете, за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений (утратившие силу ст. 17, 54 БК РФ).

Бюджетными (внутрибюджетными) фондами являются упоминавшиеся выше фонды финансовой поддержки, фонды компенсаций, фонды софинансирования, образуемые в составе бюджетов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях¹.

Кроме того, в расходной части бюджетов всех уровней предусматривается создание *резервных фондов органов исполнительной власти Российской Федерации и местных администраций* (ст. 81 БК РФ). При этом запрещено создавать резервные фонды органов законодательной (представительной) власти и депутатов. Средства названных фондов направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций. Определяются предельные размеры этих фондов.

В федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период создается *Резервный фонд Президента РФ* в размере не более 1% утвержденных расходов этого бюджета (ст. 82 БК РФ). Его средства направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов на основании указов и распоряжений Президента РФ. Использование бюджетных ассигнований Фонда на проведение выборов, референдумов, освещение деятельности Президента РФ не допускается.

¹ Подробнее см. главу 10 учебника.

Особое место в федеральном бюджете принадлежит фондам, которые обобщенно и условно можно назвать *запасными*¹. Такой характеристике ранее соответствовал Стабилизационный фонд, а в настоящее время Фонд национального благосостояния и Резервный фонд².

Помимо названных фондов, входящих в состав бюджетов, средства федерального бюджета используются для формирования *Инвестиционного фонда РФ*³. Фонд осуществляет государственную поддержку реализации инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение и организуемых на условиях государственно-частного партнерства. Отбор этих проектов производился в установленном порядке.

В расходах бюджетной системы важное значение придается бюджетным инвестициям в объекты капитального строительства. Бюджетный кодекс РФ регулирует порядок предоставления бюджетных инвестиций в объекты государственной и муниципальной собственности (ст. 79 БК РФ) в форме капитальных вложений в соответствии с долгосрочными целевыми программами. Предусматривается предоставление бюджетных инвестиций иным юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями или унитарными предприятиями.

Из рассмотренных вопросов видно, что расходы бюджетной системы отражают, кроме внутренних задач страны, международные связи России. Таким образом, бюджетная система является финансовой основой реализации внутренней и внешней государственной политики России.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В каких аспектах можно определить понятие бюджета?
2. Дайте определение понятия бюджета в экономическом аспекте.
3. Определите понятие бюджета в юридическом аспекте.
4. Какова роль бюджета? Чем она отличается от роли других звеньев финансовой системы?
5. Поясните понятие консолидированного бюджета Российской Федерации и раскройте его структуру.

¹ Слово «запас» В. Даль разъясняет как «собирать загодя, сберегать для будущей нужды». Отсюда и «запасный (или запасной)» — «заготовленный в запас». См.: *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1978. Т. 1. С. 612—613.

² Подробнее см. гл. 10 настоящего учебника.

³ См. Положение об Инвестиционном фонде Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. № 694 (с изм. от 24 августа 2006 г. № 516). Утратило силу в связи с изменением постановления Правительства РФ от 1 марта 2008 г. № 134.

6. Поясните понятие консолидированного бюджета субъекта РФ и консолидированного бюджета муниципального образования. Раскройте на конкретных примерах их структуру.

7. В каких целях составляется консолидированный бюджет?

8. Определите понятие бюджетного права. Поясните, как соотносятся бюджетное и финансовое право.

9. Определите предмет бюджетного права, приведите примеры.

10. Назовите и поясните принципы бюджетного права.

11. Раскройте понятия и особенности материальных и процессуальных норм бюджетного права. Приведите примеры из действующего законодательства.

12. Определите понятие бюджетных правоотношений. Каковы их особенности?

13. Определите понятие и назовите субъектов бюджетных правоотношений.

14. Назовите источники бюджетного права, проведите их классификацию.

15. Назовите новые источники бюджетного права, принятые в последние два-три года.

16. Раскройте основное содержание БК РФ, его структуру.

17. Определите понятие бюджетной системы, раскройте ее структуру.

18. Определите понятие и раскройте содержание бюджетного устройства Российской Федерации на основе норм БК РФ.

19. Какова роль федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов?

20. Какие принципы бюджетного устройства закреплены российским законодательством?

21. Что означает единство бюджетной системы Российской Федерации?

22. Назовите признаки самостоятельности бюджетов, закрепленные в БК РФ?

23. Что понимается в законодательстве под бюджетной классификацией? Каково ее значение?

24. На какие группы БК РФ подразделяет доходы по их видам? Назовите доходы по каждой из этих групп.

25. Что понимают под закрепленными доходами бюджетов? Каково их значение?

26. Что понимают под регулирующими доходами бюджетов? Каково их значение? Какими способами регулируются бюджетные доходы?

27. Какие формы прямой финансовой поддержки бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов установлены законодательством?

28. Что означает субвенция в бюджетных отношениях? Чем она отличается от субсидии?

29. Что означает дотация в бюджетных отношениях? Чем она отличается от субвенции и субсидии?

30. Раскройте на основании законодательства понятия администратора и главного администратора доходов бюджетов, назовите их функции.

31. Каковы основные направления бюджетных расходов?

32. По каким принципам расходы распределяются между звеньями бюджетной системы?

33. Что понимается под сбалансированностью бюджета?

34. Что в бюджетном праве означает бюджетный дефицит? Какие источники финансирования бюджетного дефицита предусмотрены законодательством?

35. Определите понятие текущих и капитальных расходов бюджета.

36. Какие фонды создаются в рамках бюджетов?

Глава 8. Бюджетные полномочия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований

§ 1. Понятие и общая характеристика бюджетных полномочий (прав) Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований

Выступая в качестве субъектов бюджетного права, Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные являются носителями бюджетно-правового статуса публично-правового образования, основу которого составляют их бюджетные полномочия, закрепленные в действующем бюджетном законодательстве.

В юридической литературе часто встречается термин «бюджетные права» для характеристики полномочий, или компетенции, государства, его территориальных подразделений и соответствующих органов государственной власти (и местного самоуправления) в области бюджета. Применяется он и в российском законодательстве (введен Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ): например, в ст. 28 и 31¹ БК РФ говорится о *равенстве бюджетных прав* субъектов РФ, муниципальных образований. Вместе с тем в настоящее время этот термин в отмеченном аспекте применяется реже в сравнении с более ранними этапами формирования современного российского законодательства и действовавшим до него советским законодательством¹. Однако упомянутый термин не следует понимать буквально. В определенной мере он является условным, поскольку в данном случае речь идет о правах особого содержания, отличающихся по своим юридическим свойствам от прав, которыми наделены субъекты других отраслей права (например, гражданского, трудового), а также отдельных институтов финансового права. Эти особенности заключаются в том, что бюджетные права по своим юридическим свойствам во многих

¹ См., например: Закон РФ «Об основах бюджетных прав...» (Ведомости РФ. 1993. № 18. Ст. 635); Закон СССР от 30 октября 1959 г. «О бюджетных правах СССР и союзных республик», подобные законы союзных и автономных республик.

случаях *сближаются с обязанностями*, являются в значительной мере одновременно и обязанностями (например, право утверждать бюджет, право распределять бюджетные средства по основным направлениям расходов и т. д.). Таким образом, в большинстве случаев бюджетное право (правомочие) и обязанность слиты в едином полномочии, эти полномочия отражают *неразрывность прав и обязанностей субъектов бюджетного права*. Однако существуют и «раздельные» их права и обязанности (например, право направлять субсидию в бюджет другого уровня, обязанность компенсировать нижестоящему бюджету увеличивающиеся расходы по выполнению функций вышестоящих органов). Для современных условий, когда стоит задача обеспечения реальной самостоятельности субъектов Федерации и муниципальных образований, разделение бюджетных прав и бюджетных обязанностей стало актуальным.

Следовательно, термин «*бюджетные права*» можно толковать расширительно как *компетенцию*, т. е. совокупность предмета ведения, прав и обязанностей государственных и муниципальных территориальных образований в лице соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления, *или полномочия*. Применение его в определенной мере обусловлено традицией, которая вытекает из особенностей состава субъектов бюджетного права — вхождение в него государственных и муниципальных территориальных образований. Подчеркивание прав в этом случае как бы предостерегает вышестоящих субъектов от вторжения в компетенцию нижестоящих, а последних ориентирует на активную деятельность.

Бюджетные полномочия публично-правовых образований определяют именно их бюджетно-правовой статус как субъекта бюджетного права. Основа этого статуса — *право на самостоятельный бюджет*, реализуемое в правах на зачисление в свой бюджет определенных видов бюджетных доходов, распределение и использование их на нужды соответствующей территории, а также *права по регулированию бюджетных отношений* в рамках установленной компетенции. Основы разграничения бюджетной компетенции установлены Конституцией РФ. Такое право принадлежит именно этим субъектам, а не тем или иным органам государственной власти или местного самоуправления. Из него вытекает широкий круг бюджетных полномочий материального и процессуального содержания, распределенных между различными органам государственной власти и местного самоуправления. Посредством деятельности этих органов и реализуется право государства и его территориальных подразделений на самостоятельный бюджет и регулирование бюджетных отношений.

Изложенная позиция подтверждается уточнениями, внесенными Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ в гл. 2 БК РФ. До этого в ее наименовании и содержании статей упоминалось о бюджетных полномочиях *органов* государственной власти и местного самоуправления. В действующей редакции говорится о *бюджетных полномочиях Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований*, что более четко определяет правовой статус участников бюджетных правоотношений. Однако более адекватным в данном случае был бы термин «компетенция», который предполагает определение и предмета ведения.

Итак, *бюджетные полномочия Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований — это принадлежащие им в области бюджета полномочия (права) по формированию и исполнению собственного бюджета, а также регулированию бюджетных отношений на своей территории в определенных законодательством пределах, осуществляемые соответствующими органами государственной власти и органами местного самоуправления*.

Так, к бюджетным полномочиям Российской Федерации, касающимся бюджетной системы РФ в целом, отнесены следующие:

установление общих принципов и основ организации и функционирования бюджетной системы, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений; общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов;

определение порядка установления расходных обязательств в Российской Федерации, субъектах РФ и муниципальных образованиях;

определение основ кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

установление оснований для привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации; видов бюджетных нарушений и бюджетных мер принуждения, определение оснований и порядка применения бюджетных мер принуждения и другие полномочия.

Помимо упомянутых, особо выделяются полномочия, относящиеся к сфере *федерального бюджета*, например определение основ составления и рассмотрения проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов; осуществление государственных заимствований РФ, предоставление бюджетного кредита и др. (ст. 7 БК РФ).

Исходя из рассмотренных положений о бюджетной компетенции Российской Федерации, в БК РФ закреплены полномочия субъектов РФ (ст. 8) и муниципальных образований (ст. 9 БК РФ).

Названные бюджетные полномочия отражают взаимодействие выше- и нижестоящих субъектов в области бюджетных отношений, что обусловлено их экономическими и политическими взаимосвязями. При этом БК РФ закрепляет *равенство* бюджетных прав как субъектов РФ, так и муниципальных образований (ст. 28, 31¹), а также *самостоятельность* органов государственной власти и органов местного самоуправления в правах и обязанностях осуществлять бюджетный процесс на соответствующем уровне, обеспечивать сбалансированность бюджета и эффективность использования бюджетных средств (ст. 31).

В процессе реализации рассматриваемых полномочий возникают *межбюджетные отношения*, определяемые в соответствии со ст. 6 БК РФ как взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса. Большую группу межбюджетных отношений составляют отношения, связанные с предоставлением одним бюджетом бюджетной системы РФ средств другому бюджету бюджетной системы РФ, т. е. *межбюджетных трансфертов*, регулируемых гл. 16 БК РФ).

Разграничение бюджетной компетенции между названными субъектами основано на принципах федерализма и местного самоуправления и вытекающих из них принципов единства бюджетной системы РФ и самостоятельности бюджета каждого уровня, закрепленных в Конституции РФ и российском законодательстве. Оно непосредственно отражает общий состав полномочий субъектов каждого уровня во всех областях их деятельности.

Исходя из конституционных положений, федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» конкретизировали разграничение полномочий между федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в целом, а также в сфере бюджета. Так, первый из упомянутых федеральных законов предписывает субъектам Федерации самостоятельное финансовое обеспечение полномочий, относящихся к предметам их ведения, за счет средств своих бюджетов (за исключением субвенций из федерального бюджета) (ст. 26² БК РФ). В тоже время для осуществления полномочий субъекта Федерации, относящихся к предметам совместного ведения, могут быть дополнительно выделены средства и из федерального бюджета в установленном федеральным законодательством порядке (ст. 26³ БК РФ).

Подобный подход определен и в отношении бюджетной компетенции муниципальных образований: Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит требование об исполнении финансовых обязательств органов местного самоуправления, возникающих в связи с решением вопросов местного значения, за счет местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ). Кроме того, в установленных федеральным и региональным законодательством случаях они могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального и региональных бюджетов (ст. 18).

Естественно, что *бюджетные полномочия публично-правовых образований разных уровней имеют свои особенности и различия по содержанию*, порождают отношения, свойственные субъектам именно данного уровня. Так, некоторые из названных полномочий отсутствуют у муниципальных образований, в составе которых не имеется муниципальных образований нижестоящего уровня (например, распределение бюджетных ресурсов между нижестоящими бюджетами). Поэтому помимо общей характеристики бюджетных полномочий территориальных государственных и муниципальных образований необходимо их рассмотрение с целью выявления особенностей применительно к конкретным видам этих субъектов бюджетного права.

Четкость законодательства о бюджетной компетенции государства и его территориальных подразделений как в общем аспекте, так и в отношении конкретных видов субъектов бюджетного права имеет важное значение для решения задач совершенствования межбюджетных отношений. Эти задачи нацелены на достижение сбалансированности интересов всех участников данных отношений, на объективно обусловленное и прозрачное перераспределение средств между бюджетами, которое обеспечило бы реальную самостоятельность субъектов РФ и муниципальных образований в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности в этой сфере между органами власти разных уровней

§ 2. Бюджетные полномочия (права) Российской Федерации

Специфика бюджетных полномочий Российской Федерации обусловлена ее федеративным и административно-территориальным устройством при распространении суверенитета России на всю ее территорию (ст. 4, 5 Конституции РФ). Принадлежность бюджетных полномочий России как суверенному государству придает им особый характер, отличает их от соответствующих полномочий других терри-

ториальных субъектов РФ. Отмеченные факторы отражаются в содержании бюджетных полномочий Российской Федерации, их нацеленности на реализацию функционирования бюджетной системы страны в целом с учетом задач ее территориальных подразделений каждого уровня.

Роль бюджетных полномочий Российской Федерации состоит в обеспечении формирования финансовой базы, без которой невозможно реальное осуществление государственного суверенитета Российской Федерации и деятельности по предметам ее ведения. В результате осуществления бюджетных полномочий федеральными органами власти формируется государственный (*федеральный*) бюджет, необходимый для функционирования России в качестве суверенного государства при выполнении им своих внутренних и внешних задач.

Посредством бюджетных полномочий Российской Федерации проводится *единая бюджетно-финансовая политика* на территории всей страны и, в конечном счете, — единая социально-экономическая политика. Кроме того, эти полномочия обеспечивают финансовую основу для координации и объединенных действий России в рамках СНГ, а также для выполнения международных обязательств иного масштаба.

Бюджетные полномочия Российской Федерации закреплены в ряде статей Конституции РФ, а также в БК РФ, других правовых актах, в частности в принимаемых регулярно федеральных законах о федеральном бюджете на конкретный период времени, в указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ. В целом перечень бюджетных полномочий, входящих в компетенцию Российской Федерации, содержится в БК РФ (ст. 7), конкретизируясь в других, соответствующих нормах Кодекса.

В компетенцию Российской Федерации входят, во-первых, полномочия *общие для бюджетной системы в целом*:

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

- определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы РФ, утверждения и исполнения бюджетов, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением;

- определение порядка установления расходных обязательств публично-правовых образований;

- определение основ формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ;

- определение порядка установления нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных налогов, местных налогов и сборов налогов и сборов в бюджеты бюджетной системы РФ;

- установление нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты бюджетной системы РФ;

- определение общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов;

- определение основ кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, а также осуществление кассового обслуживания исполнения названных бюджетов;

- определение общего порядка и принципов осуществления заимствований и предоставления гарантий публично-правовых образований, погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга;

- установление основ бюджетной классификации РФ и общего порядка ее применения;

- установление единого порядка ведения бюджетного учета и предоставления бюджетной отчетности для бюджетов бюджетной системы РФ и казенных учреждений, включая отчеты о кассовом исполнении бюджетов;

- установление оснований для привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства, а также видов бюджетных нарушений и бюджетных мер принуждения, определение оснований и порядка их применения;

- иные бюджетные полномочия Российской Федерации применительно к бюджетной системе страны в целом.

Во-вторых, помимо упомянутых полномочий в БК РФ (ст. 7) особо выделены *полномочия Российской Федерации в отношении федерального бюджета как звена бюджетной системы РФ*. К ним отнесено:

- установление порядка составления и рассмотрения проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, их утверждения и исполнения, осуществление контроля за их исполнением, составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении упомянутых бюджетов, составление отчета об исполнении консолидированного бюджета РФ;

- составление и рассмотрение проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждение и исполнение названных бюджетов, осуществление контроля за их исполнением, составление, внешняя проверка, рассмотрение и утвержде-

ние отчетов об их исполнении, а также составление отчета об исполнении консолидированного бюджета РФ;

определение *порядка* установления и исполнения расходных обязательств Российской Федерации, а также *реализация* их установления и исполнения;

установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;

осуществление заимствований РФ, предоставление государственных гарантий РФ, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом РФ и государственными активами РФ;

иные бюджетные полномочия РФ по отношению к федеральному бюджету.

Следует отметить, что в компетенцию Российской Федерации входит разграничение (распределение) бюджетных доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ. При этом часть доходных источников Российская Федерация оставляет в своем ведении, относя их к федеральным доходам. Из них формируется федеральный бюджет. Другую часть бюджетных доходов Российская Федерация закрепляет за бюджетами субъектов РФ или передает им в форме отчислений по утверждаемым нормативам (например, от налога на доходы физических лиц).

Отдельные виды бюджетных доходов, отнесенных к федеральным, законодательство РФ закрепляет за местными бюджетами (например, государственную пошлину). Помимо норм БК РФ распределение налогов, сборов, других обязательных платежей между бюджетами разных уровней (вместе с детальной характеристикой данных платежей) отражается и в законодательстве о налогах и сборах.

К полномочиям Российской Федерации относится также:

а) определение компетенции субъектов РФ и органов местного самоуправления по установлению и введению в действие на подведомственной им территории налогов, сборов, других бюджетных доходов и их размеров;

б) установление *основ направления расходов бюджетов бюджетной системы в целом*; порядок установления расходных обязательств публично-правовых образований, а также определение *порядка установления и исполнения расходных обязательств РФ*, исходя из задач и функций государства в целом, и разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее территориальными подразделениями.

Формирование расходов бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и орга-

нов местного самоуправления, исполнение которых должно происходить в очередном финансовом году и плановом периоде за счет средств соответствующих бюджетов (ст. 84—86 БК РФ);

в) регулирование соотношения доходов и расходов (сбалансированность) бюджетов субъектов РФ путем передачи в них отчислений от налогов и других источников доходов, а также выделения дотаций, субвенций; оказание финансовой поддержки из федерального бюджета в других формах;

г) создание в федеральном бюджете резервных и других фондов, которые могут быть использованы для финансовой поддержки субъектов РФ;

д) контроль за использованием субъектами РФ и муниципальными образованиями средств, выделенных им из федерального бюджета, и другие полномочия.

В рассмотренном перечне бюджетных полномочий Российской Федерации можно выделить следующие их группы: 1) полномочия, относящиеся к бюджетной системе Российской Федерации в целом; 2) полномочия, относящиеся к федеральному бюджету; 3) полномочия, относящиеся к бюджетам субъектов РФ; 4) полномочия, относящиеся к местным бюджетам. В этом проявляется важная координирующая роль федеральных органов власти в функционировании бюджетной системы страны в целом.

§ 3. Бюджетные полномочия (права) субъектов Российской Федерации

Бюджетные полномочия Российской Федерации и бюджетные полномочия ее субъектов тесно связаны между собой и взаимно обусловлены. Характер такой связи определяется именно федеративным устройством российского государства, общие принципы которого распространяются и на бюджетные отношения в целом.

Конституция РФ (ст. 71—73) установила предметы ведения Российской Федерации в области бюджета, а также *предметы ее совместного ведения с субъектами РФ, вне пределов которых субъекты РФ самостоятельны*. Субъекты РФ, обладая государственной властью, соответствующей их компетенции, осуществляют правовое регулирование бюджетных отношений, принимают законы и иные нормативные правовые акты, содержание которых не должно противоречить законодательству РФ. Важной стороной в характеристике бюджетно-правового статуса субъектов РФ выступает их *равноправие*, основанное на Конституции РФ (п. 4 ст. 5).

Исходная правовая основа компетенции субъектов РФ в области бюджета — Конституция РФ и Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Нормы этого Закона развивают конституционные положения о предметах ведения субъектов РФ. Опираясь на названные правовые акты, БК РФ и иные правовые акты РФ определяют *бюджетные полномочия субъектов РФ*. К ним отнесены: *установление порядка осуществления всех стадий бюджетного процесса — от составления проектов бюджетов субъектов РФ и территориальных государственных внебюджетных фондов и их реализации до составления и утверждения отчетов об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ* (ст. 8 БК РФ).

В БК РФ комплексно определены *виды доходов*, подлежащие зачислению в бюджеты субъектов РФ: перечень налоговых доходов (ст. 56 БК РФ) и неналоговых доходов (57 БК РФ), а также основания возникновения *расходных обязательств* субъектов РФ (ст. 85). Расходные обязательства субъектов РФ возникают в результате принятия правовых актов субъектов РФ, а также заключения субъектом РФ договоров (соглашений) по его предметам ведения при осуществлении полномочий совместного ведения; при осуществлении органами власти субъектов РФ переданных им полномочий Российской Федерации и другим основаниям.

Положения названных правовых актов конкретизируются субъектами РФ в конституциях республик, уставах краев, областей и автономных округов, которые содержат основополагающие нормы о бюджетной компетенции данных субъектов РФ, а также в их специальном бюджетном законодательстве. В круге последних важной ролью выделяются принятые представительными органами власти субъектов РФ законы о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, законы о бюджете на соответствующий бюджетный период. Таким образом, правовые нормы, характеризующие бюджетно-правовой статус субъектов РФ, содержатся в законодательстве двух уровней — федеральном и региональном.

При реализации бюджетных полномочий субъектами РФ в этой области осуществляются их связи: а) с федеральными органами власти; б) с органами государственной власти других субъектов РФ; в) с органами местного самоуправления.

Обобщенно *бюджетно-правовой статус субъектов РФ* характеризуется следующими бюджетными полномочиями.

1. Законодательное регулирование бюджетного устройства и бюджетной системы органами власти соответствующего субъекта РФ, ис-

ходя из основ, установленных федеральным законодательством. В региональном законодательстве учитываются особенности системы муниципальных образований данного субъекта РФ, системы его органов государственной власти и органов местного самоуправления, действующих на данной территории. Законодательство субъектов РФ определяет виды бюджетов, функционирующих на их территории, принципы их взаимосвязи, а также порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения этих бюджетов, порядок осуществления контроля в отношении их.

2. Определение, исходя из законодательства РФ, бюджетных полномочий муниципальных образований (в составе соответствующих субъектов РФ) в лице их органов местного самоуправления.

3. Формирование каждым субъектом РФ самостоятельного регионального бюджета — республиканского, краевого, областного, автономной области, автономного округа, городов федерального значения (Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя), утверждаемого соответствующим представительным (законодательным) органом государственной власти. В компетенцию органов государственной власти субъекта РФ входит обеспечение сбалансированности данного бюджета.

Региональный бюджет обеспечивает денежными средствами деятельность органов государственной власти субъекта Федерации, выполнение социально-экономических планов и программ по обеспечению жизнедеятельности соответствующего государственного образования и удовлетворению потребностей его населения. Согласно законодательству финансовое обеспечение осуществления полномочий по предметам ведения субъектов РФ осуществляется ими самостоятельно за счет средств их бюджетов, за исключением субвенций из федерального бюджета (ст. 26² Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Представительные органы власти субъектов РФ самостоятельно утверждают бюджет и контролируют его исполнение. Исполнительные органы государственной власти субъектов РФ организуют исполнение соответствующего регионального бюджета.

4. Получение средств из федерального бюджета при передаче субъектам РФ полномочий федерального уровня и передача средств из своего бюджета бюджетам муниципальных образований при наделении их государственными полномочиями регионального уровня.

При рассмотрении компетенции субъектов РФ в области бюджетных доходов и расходов следует учитывать, что в нее входят полномочия, относящиеся к их собственному предмету ведения и к совмест-

ному ведению с Федерацией (в части, закрепленной за субъектами РФ). Те и другие подлежат финансированию за счет средств бюджетов субъектов РФ. Однако во втором случае помимо собственных средств в установленном порядке финансирование может производиться за счет субвенций из федерального бюджета (ст. 26² названного Закона). Кроме того, субъекты РФ могут принимать участие в осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации и полномочий по предмету совместного ведения (в части, не закрепленной за субъектами РФ). В этом случае финансирование осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. Однако это не является обязанностью субъекта РФ, и участие осуществляется при наличии возможности (ст. 26³⁻¹ названного Закона).

Вместе с тем субъекты РФ могут своими отдельными государственными полномочиями наделять органы местного самоуправления при обеспечении финансирования их реализации за счет средств собственных бюджетов.

5. Объединение бюджетных ресурсов своего бюджета со средствами других бюджетов на договорной основе. Такое объединение может быть произведено также со средствами предприятий, организаций и граждан для финансирования экономических, природоохранных и социальных программ, в том числе совместных и межрегиональных.

6. Установление и введение на своей территории в соответствии с законодательством РФ *региональных налогов*, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Федерации (от них могут производиться отчисления местным бюджетам). К ним относятся: налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес и транспортный налог. В отношении названных налогов законодательством субъектов РФ (в пределах, предусмотренных НК РФ) определяются их ставки, порядок и сроки уплаты, льготы и основания их применения (ст. 56 БК РФ, ст. 12 НК РФ).

7. Получение в свое распоряжение *неналоговых бюджетных доходов* в соответствии с их перечнем и нормативами, установленными БК РФ. К источникам таких доходов отнесены: доходы от использования имущества, находящегося в собственности субъектов РФ (за исключением имущества автономных учреждений субъектов РФ, имущества государственных унитарных предприятий субъектов РФ, в том числе казенных по нормативу 100% и др.); прибыль унитарных предприятий, созданных субъектами РФ, плата за негативное воздействие на окружающую среду, платежи за пользование лесным фондом в установленных размерах и др.

8. Право на получение отчислений от *федеральных налогов*. В бюджеты субъектов РФ передаются по установленным федеральным законодательством нормативам *отчисления* от широкого круга федеральных налогов и сборов, в том числе предусмотренных специальными налоговыми режимами¹. (уточнить сноску после оформления учебника). В перечень таких налогов входят: налог на прибыль организаций; налог на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции; налог на доходы физических лиц, акцизы на ряд видов продукции и др. (п. 2 ст. 56 БК РФ). Указанные в упомянутой статье БК РФ налоговые доходы могут быть переданы полностью или частично органами государственной власти субъектов РФ в соответствующие местные бюджеты.

9. При недостаточности средств, поступающих от рассмотренных доходных источников, для сбалансирования бюджетов субъектов Федерации предоставление им из федерального бюджета дотации, субвенции и субсидии, используемых в установленном федеральным законодательством РФ порядке.

10. Распределение доходов между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами соответствующей территории. При этом субъект Федерации вправе закрепить за местными бюджетами находящиеся в их распоряжении источники доходов в полном объеме или в определенной части (проценте) на долговременной основе.

Субъекты РФ вправе также передавать в местные бюджеты по установленным в региональном законодательстве нормативам *отчисления* от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (ст. 58 БК РФ).

11. Право на образование в рамках своего бюджета резервных фондов. Из бюджетов субъектов РФ по решению их органов власти местным бюджетам передаются дотации, субвенции и субсидии.

12. Контроль за использованием муниципальными образованиями средств, выделенных им из бюджетов субъектов Федерации, а также за соблюдением органами местного самоуправления бюджетного законодательства.

Субсидии и субвенции, фактически полученные при исполнении бюджета субъекта РФ сверх утвержденных законом о бюджете доходов, направляются на увеличение расходов соответственно целям предоставления субсидий и субвенций с внесением изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в закон о бюджете

¹ О специальных налоговых режимах см. гл. 19 учебника.

на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период).

13. Право на компенсацию за счет средств федерального бюджета потерь в доходах бюджета субъекта Федерации или увеличения его расходов в том случае, если они обусловлены принятием решений органа федеральной власти в ходе исполнения утвержденного бюджета.

Важной особенностью бюджетных полномочий субъектов РФ выступает наличие среди них, помимо общих для всех публично-правовых образований данного уровня, дополнительных, предоставленных субъектам РФ — городам федерального значения Москве, Санкт-Петербургу и Севастополю. Они связаны с формированием доходов и осуществлением расходов внутригородских муниципальных образований, находящихся в составе указанных субъектов РФ, а также регулированием межбюджетных отношений на соответствующих территориях. К их числу относятся, например: определение законами городов федерального значения источников доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований; определение перечня и порядка исполнения расходных обязательств, вытекающих из полномочий по вопросам местного значения; определение объема и порядка предоставления межбюджетных трансфертов, в том числе из фондов финансовой поддержки муниципальных образований.

Реализация предусмотренных законодательством бюджетных полномочий субъектов Федерации гарантируются правом на судебную защиту (ст. 133 Конституции РФ).

Таким образом, в круг бюджетных полномочий субъектов РФ входят полномочия по отношению к федеральному бюджету, по отношению к собственному бюджету, по отношению бюджетам нижестоящих муниципальных образований.

§ 4. Бюджетные полномочия (права) муниципальных образований

Муниципальные образования всех видов в лице их органов местного самоуправления обладают бюджетными полномочиями (компетенцией). Важное значение этих полномочий состоит в том, что посредством их реализации создается финансовая база, необходимая для решения органами местного самоуправления своих социально-экономических и других вопросов *местного значения*, а также для осуществления финансирования отдельных *государственных* полномочий, передаваемых органам местного самоуправления. Указанные полномочия также обеспечивают возможность органам местного самоуправления в пределах их компетенции регулировать на своей территории бюджетные отношения с учетом местных особенностей.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплены двухуровневая система муниципальных образований и их виды. К первому уровню отнесены *городские и сельские поселения*. Муниципальными образованиями второго уровня являются *муниципальные районы*. В их состав входят городские и сельские поселения, а также межселенные территории. Наиболее крупные города получают статус *городских округов*. В городских округах осуществляется одноуровневое местное самоуправление. Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта РФ.

Особым видом муниципальных образований являются *внутригородские территории городов федерального значения*, которые и являются муниципальными образованиями (ст. 79 названного Закона), образуемыми на территориях данных субъектов РФ — Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

В состав правовой базы местного самоуправления, относящейся к сфере бюджета, помимо Конституции РФ (особенно гл. 8), законодательства РФ (названный Закон, БК РФ и другие правовые акты), входят законодательные и иные правовые акты субъектов РФ, а также правовые акты органов местного самоуправления, в том числе международно-правовые документы, в частности непосредственно направленная на регулирование местного самоуправления *Европейская хартия местного самоуправления* (Страсбург, 15 октября 1985 г.). Названная Хартия определяет минимальные права местного самоуправления, которые должны быть гарантированы государствами, ее подписавшими. Россия подписала Хартию 28 февраля 1996 г. и ратифицировала ее 11 апреля 1998 г. В случае противоречия положений российского законодательства Европейской хартии должны применяться нормы Хартии, что соответствует ч. 4 ст. 15 Конституции РФ.

На основе норм Конституции РФ (ст. 132—133), БК РФ (ст. 9) в федеральном законодательстве (Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, иные правовые акты) обобщенно определен круг полномочий, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных отношений. Характерно, что в преамбуле Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отмечено, что названный Закон в соответствии с Конституцией РФ *определяет государственные гарантии осуществления местного самоуправления*, что распространяется и на сферу бюджетных отношений. Определение основ бюджетно-правового статуса

муниципальных образований в федеральном законодательстве усиливает гарантированность их прав.

Положения федерального законодательства конкретизируются в законодательстве субъектов РФ и нормативных актах самих органов местного самоуправления.

Перечислим бюджетные полномочия *бюджетно-правового статуса муниципальных образований*.

1. Самостоятельное формирование и исполнение собственного местного бюджета, утверждаемого соответствующим представительным органом местного самоуправления в соответствии с федеральным и региональным законодательством. Принцип самостоятельности органов местного самоуправления в отношении местного бюджета закреплён в Конституции РФ (ст. 132) и названных федеральных законах. Местный бюджет предназначен для решения вопросов местного значения, т. е. вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Эти вопросы, относящиеся к компетенции муниципальных образований разных уровней, закреплёны в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 14—16²).

В законодательстве отмечается принадлежность бюджета именно муниципальному образованию, органы местного самоуправления при этом выполняют закреплённые за ними функции формирования и исполнения бюджета. Такая правовая взаимосвязь подчеркивает направленность местного бюджета на интересы населения соответствующего муниципального образования, его общее экономическое и социальное развитие. Поэтому встречающееся в литературе и иногда в нормативных актах выражение «бюджет органов местного самоуправления» можно воспринимать лишь как условное, не обладающее необходимой чёткостью.

Местный бюджет является важнейшей составной частью финансовых ресурсов муниципального образования, которые направляются на социально-экономические программы и решение вопросов местного значения, на обслуживание и погашение долга по муниципальным займам, на содержание органов местного самоуправления, иные расходы. Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района. Бюджет городского округа с внутригородским делением и свод бюджетов внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригород-

ским делением, образуют консолидированный бюджет городского округа с внутригородским делением.

В связи с введением двухуровневой системы местного самоуправления закон предусматривает выделение в круге вопросов местного значения вопросов межпоселенческого характера, решение которых и их финансирование отнесены к ведению муниципальных районов.

Помимо вопросов местного значения органы местного самоуправления могут наделяться отдельными *государственными полномочиями* с предоставлением средств для их финансирования из федерального и (или) регионального бюджета (ст. 19 упомянутого Федерального закона¹).

2. Возможность предусмотреть *смету доходов и расходов* отдельных населённых пунктов, не являющихся поселениями, в качестве составной части бюджетов поселений (муниципальных образований). Органами местного самоуправления соответствующих поселений самостоятельно определяется порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет.

3. Обеспечение органами местного самоуправления сбалансированности местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований.

4. Регулирование органами местного самоуправления межбюджетных отношений в случае вхождения в состав данного муниципального образования других муниципальных образований в соответствии с федеральным и региональным законодательством.

5. Зачисление в свой бюджет закреплённых федеральным и региональным законодательством за местными бюджетами налогов и неналоговых доходов. Так, за местными бюджетами закреплёны в полном объёме местные налоги, установленные в соответствии с законодательством РФ: земельный налог и налог на имущество физических лиц (ст. 61—61⁵ БК РФ).

Кроме того, в местные бюджеты зачисляются неналоговые доходы (часть прибыли муниципальных унитарных предприятий, доходы от продажи земельных участков, часть платы за негативное воздействие на окружающую природную среду и многие др. (ст. 62 БК РФ)).

6. Получение отчислений (в процентах) от федеральных и (или) региональных налогов и сборов и налогов, предусмотренных специаль-

¹ См. § 2 и 3 гл. 8 учебника.

ными налоговыми режимами (например, часть налога на доходы физических лиц, единого сельскохозяйственного налога), в местные бюджеты разных уровней (ст. 61—61² БК РФ).

7. При недостаточности средств местных бюджетов для сбалансирования и осуществления органами местного самоуправления своих расходных обязательств предоставление муниципальным образованиям финансовой поддержки за счет средств федерального и региональных бюджетов в различных формах *межбюджетных трансфертов* (ст. 135—140 БК РФ).

8. Полномочия по предоставлению *межбюджетных трансфертов* из местных бюджетов в бюджеты разных уровней в различных формах, в том числе: а) дотаций *из бюджетов муниципальных районов* на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, *из бюджетов городских округов с внутригородским делением* на выравнивание бюджетной обеспеченности внутригородских районов; б) субсидий, перечисляемых *из бюджетов поселений* в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера; в) субсидий, перечисляемых *в бюджеты субъектов РФ* для формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений (внутригородских районов) и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) и иных межбюджетных трансфертов (ст. 142 БК РФ).

9. Право органов местного самоуправления образовывать в местных бюджетах в пределах объемов их доходов резервные фонды местных администраций (ст. 81 БК РФ).

10. Право объединять на договорной основе средства местного бюджета со средствами иных бюджетов, а также предприятий, учреждений, организаций для финансирования строительства, ремонта и содержания объектов производственного и непроизводственного назначения.

11. Право представительного органа местного самоуправления устанавливать и вводить на своей территории в соответствии с законодательством РФ местные налоги и сборы, закрепленные за местными бюджетами, а также право в соответствии с федеральным законодательством определять размеры этих платежей, льготы (п. 4 ст. 12, ст. 13 НК РФ). Право органов местного самоуправления устанавливать местные налоги и сборы закреплено в Конституции РФ (ст. 132).

12. Право на компенсацию увеличившихся расходов или уменьшившихся доходов, возникших в результате решений, принятых вышестоящими органами государственной власти. Это право как важная

гарантия стабильности местных бюджетов закреплено в Конституции РФ (ст. 133).

Здесь имеются в виду случаи, когда принятое вышестоящим органом власти решение приводит к уменьшению доходов и увеличению расходов местных бюджетов. Компенсация производится за счет средств соответствующих вышестоящих бюджетов.

13. Право представительных органов местного самоуправления самостоятельно определять организационные формы контроля за исполнением соответствующего бюджета.

14. Право органов местного самоуправления регулировать бюджетные отношения на территории соответствующего муниципального образования в соответствии с компетенцией, определяемой законодательством РФ и субъектов РФ, а также внутримunicipальные межбюджетные отношения. Они принимают решения по вопросам распределения и использования бюджетных доходов муниципальных образований, конкретизируют правила бюджетного процесса применительно к местным условиям в принимаемых ими нормативных актах (например, положении о бюджетном процессе) и т. д. (ст. 9 БК РФ).

15. Право органов местного самоуправления на судебную защиту в соответствии с Конституцией РФ (ст. 133). Это право распространяется и на область бюджетных отношений.

В случае нарушения вышестоящими органами власти бюджетных прав муниципальных образований соответствующие представительные органы местного самоуправления вправе обратиться за их защитой в арбитражный суд. Конституционная гарантия усиливает значимость этого права.

Законодательство исходит из принципа равенства всех муниципальных образований в праве на самостоятельный местный бюджет, утверждаемый представительным органом местного самоуправления, в их правах на получение, распределение и самостоятельное использование бюджетных доходов. Однако на конкретное содержание принадлежащих им бюджетных прав влияют особенности видов муниципальных образований и их системы в рамках данного субъекта РФ, специфика, закрепленная в региональном, а в отдельных случаях и федеральном законодательстве. Например, различаются содержанием и объемом бюджетных полномочий муниципальные районы и входящие в них поселения, а также городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы.

Выделяется своими особенностями бюджетно-правовой статус *закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) и нау-*

коградов¹, которые в системе муниципальных образований относятся к *городским округам*².

Закрытое административно-территориальное образование (ЗАТО) — это имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, созданное в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

По вопросам, соответствующим этой характеристике, ЗАТО находится в ведении *федеральных органов государственной власти*.

Составление, утверждение и исполнение бюджета ЗАТО осуществляются в порядке, установленном БК РФ и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления ЗАТО, с учетом особенностей, установленных законом, регулирующим их деятельность.

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам данных публично-правовых образований выделяются с учетом финансирования дополнительных расходов, связанных с особым режимом их безопасного функционирования. Их объемы и формы утверждаются ежегодно принимаемым законом о федеральном бюджете. Дополнительные расходы и (или) потери бюджетов ЗАТО, связанные с их статусом, компенсируются из федерального бюджета в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. Указанные дополнительные средства не учитываются при распределении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Кассовое обслуживание исполнения бюджетов ЗАТО осуществляется органами федерального казначейства.

Законодательством предусматриваются также особенности организации местного самоуправления в *наукоградах РФ*, что распространяется и на бюджетные отношения³.

¹ См. Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 297-ФЗ); Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации».

² См. ст. 80 и 81 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации».

Наукоград РФ представляет собой муниципальное образование со статусом *городского округа*, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом. Его правовой статус в соответствии с Конституцией РФ закрепляется федеральными законами: о наукограде, об общих принципах организации местного самоуправления, о науке и государственной научно-технической политике и др., а также конституциями, уставами и законами субъектов РФ. Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Правительством РФ с установлением *срока этого статуса*. При этом Правительство РФ утверждает приоритетные для данного наукограда направления научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники.

Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда является основанием предоставления из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ для предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам наукоградов в порядке, определяемом Правительством РФ. Выделенные из федерального бюджета межбюджетные трансферты не учитываются при распределении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

В остальном на наукограды как субъекты бюджетного права распространяются общие правила, касающиеся бюджетной деятельности муниципальных образований.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Определите понятие бюджетных полномочий (компетенции) российского государства. Каковы особенности его содержания, обусловленные спецификой государственного устройства Российской Федерации?
2. Изложите обобщенный перечень основных бюджетных полномочий российского государства и его территориальных подразделений, охарактеризуйте их взаимосвязь.
3. Укажите законодательство, определяющее бюджетные полномочия (компетенцию) Российской Федерации.
4. Какие полномочия относятся к бюджетной компетенции Российской Федерации? В чем их значение? На какие группы их можно разделить?
5. Назовите бюджетные полномочия Российской Федерации в отношении федерального бюджета.

³ О наукоградах городов Реутово и Фрязино см. указы Президента РФ от 29 декабря 2003 г. № 1530 и № 1531.

6. Назовите бюджетные полномочия Российской Федерации, относящиеся к бюджетам субъектов РФ, местным бюджетам, к бюджетной системе Российской Федерации в целом.

7. Какие бюджетные полномочия входят в компетенцию субъекта РФ? Каково их значение?

8. Какие бюджетные полномочия субъекта РФ относятся к его собственному бюджету?

9. Какие полномочия субъекта РФ относятся к федеральному и местным бюджетам?

10. Какими нормативными актами регулируются бюджетные полномочия (компетенция) субъектов РФ?

11. Назовите бюджетные полномочия муниципальных образований. Каково их значение?

12. В каких бюджетных полномочиях муниципальных образований выражаются их взаимоотношения с субъектами РФ, с Российской Федерацией?

13. Какие правовые акты составляют правовую основу бюджетных полномочий (компетенции) муниципальных образований?

14. Какие изменения в содержании бюджетной компетенции муниципальных образований произошли в связи с реформированием системы местного самоуправления в последние годы?

15. Чем различаются бюджетные полномочия районных округов и поселений как муниципальных образований?

16. Какие применяются формы межбюджетных трансфертов в бюджеты муниципальных образований?

17. Охарактеризуйте особенности бюджетно-правового статуса закрытого административно-территориального образования.

18. Охарактеризуйте особенности бюджетно-правового статуса наукограда. Чем они обусловлены?

19. На основе законодательства конкретного субъекта РФ (по вашему выбору) назовите источники доходов, передаваемые в местные (муниципальные) бюджеты.

20. Какие виды расходов вправе включать органы местного самоуправления в местный бюджет?

Глава 9. Бюджетный процесс

§ 1. Понятие бюджетного процесса и его принципы

Государственный и местный бюджет как основной финансовый план территории действует строго определенное время и требует обновления, это обусловлено происходящими в обществе изменениями. В связи с этим государственные органы и органы местного самоуправления периодически осуществляют деятельность по формированию нового финансового плана и принимают меры по его реализации.

Правовые нормы, регулирующие бюджетный процесс, закрепляют правила, порядок применения норм материального бюджетного права. В них регламентирован весь процесс формирования бюджета как финансово-планового акта от момента его составления до момента утверждения бюджетной отчетности, в том числе отчета о его исполнении. Процессуальными нормами фиксируется также порядок (последовательность) участия различных субъектов в бюджетных процессуальных правоотношениях на разных стадиях бюджетного процесса. Роль бюджетно-процессуальных норм заключается в повышении действенности принципа законности при реализации материальных норм бюджетного права, так как они прописывают и регламентируют сам порядок полного и своевременного поступления бюджетных средств и их целевого расходования.

Деятельность государства (муниципального образования) от начала составления бюджета до утверждения отчета о его исполнении называется бюджетным циклом. Весь бюджетный цикл делится на стадии бюджетного процесса, которые последовательно сменяют одна другую. Начальные стадии бюджетного процесса — это стадии составления, рассмотрения, утверждения проекта бюджета. Перечисленные три стадии в совокупности называются *формированием* бюджета. Следующая (четвертая) стадия — исполнение бюджета. Заключительная (пятая) — утверждение отчетности об исполнении бюджета (ядро которой — сам отчет об исполнении бюджета) включает в свою очередь такие этапы: 1) составление бюджетной отчетности и проведение внешней проверки; 2) рассмотрение бюджетной отчетности; 3) утверждение отчетности об исполнении бюджета. Указанные стадии характерны для бюджета любого уровня. Каждая из них регулируется бюджетно-процессуальными нормами, закрепленными в БК РФ.

В соответствии со ст. 6 БК РФ **бюджетный процесс — это регламентируемая законодательством РФ 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.**

Изменения норм БК РФ в 2008—2014 гг. были обусловлены задачами, закрепленными в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах, одобренной Правительством РФ¹. Предусмотренная названной Концепцией реформа

¹ См. постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (с изм. от 6 апреля 2011 г. № 252) (утрачено силу).

бюджетного процесса заключалась в переходе от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» к «управлению результатами» и среднесрочному планированию. В целом указанная реформа была направлена на повышение ответственности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров. Согласно концепции «управления результатами» бюджет должен формироваться исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования, т. е. предельные объемы денежных средств, предусмотренные в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств, должны иметь строгую привязку к функциям (услугам, видам деятельности). Реформирование также предусматривало переход к многолетнему бюджетному планированию с установлением четких правил изменения объема и структуры ассигнований и повышением предсказуемости объема ресурсов, которым управляют администраторы бюджетных средств¹.

В соответствии с названной Концепцией и в целях ее реализации в БК РФ Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ были внесены существенные изменения, предусматривающие переход к принятию бюджетов на трехлетний срок. К принятию первого среднесрочного федерального бюджета депутаты Государственной Думы РФ приступили уже весной 2007 г.² Однако следует иметь в виду, что первоначально согласно внесенным изменениям проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ должны были утверждаться сроком на три года (т. е. на *очередной финансовый год и плановый период*), а проекты бюджетов субъектов РФ, проекты местных бюджетов, а также проекты территориальных государственных внебюджетных фондов могли составляться сроком на один год или три года.

Впоследствии (начиная с 2015 г.) принятие бюджета на трехлетний срок (на очередной финансовый год и плановый период) стало обязательным при составлении и утверждении проектов бюджетов субъектов РФ и проектов территориальных государственных внебюджетных фондов. С этого же времени срок (один год или три года), на который

¹ В целом же названное реформирование затрагивало такие сферы и области бюджетного процесса, как: 1) реформирование бюджетной классификации Российской Федерации и бюджетного учета; 2) выделение бюджетов действующих и принимаемых обязательств; 3) совершенствование среднесрочного финансового планирования; 4) расширение сферы программно-целевых методов бюджетного планирования; 5) упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета.

² Подробнее о принятии первого трехлетнего бюджета см.: Бюджет за месяц // Российская газета. 2007. 3 мая.

принимаются бюджеты отдельных муниципальных образований (муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района) может определяться законом субъекта РФ, за исключением закона о бюджете субъекта РФ. Кроме того, при составлении и утверждении годовичного бюджета поселения стало обязательным принятие среднесрочного финансового плана муниципального образования — документа, содержащего основные параметры местного бюджета (ст. 174 БК РФ)¹. В то же время в связи с финансовым кризисом действие последнего требования, а также положений БК РФ в отношении составления и утверждения проектов бюджетов всех уровней и проектов бюджетов внебюджетных фондов на плановый период (на три года) было приостановлено до 1 января 2016 г.²

Действующий БК РФ закрепляет распределение компетенции в области бюджетного процесса между представительными и исполнительными органами власти. Так, на представительные органы власти в соответствии с Кодексом возлагаются полномочия по рассмотрению, утверждению и контролю, а на исполнительные — составление и исполнение бюджета. Исполнительные органы также устанавливают порядок составления проектов бюджета (Правительство РФ — проект федерального бюджета; соответственно высший исполнительный орган власти субъекта РФ — проект бюджета субъекта РФ, местная администрация муниципальных образований — проект местного бюджета (см. ст. 169 БК РФ)).

Бюджетный процесс основан на общеправовых принципах, а также на принципах построения бюджетной системы, первые из которых получили закрепление в Конституции РФ, а вторые — в гл. 5 БК РФ (ст. 28). Среди первых можно назвать принципы демократизма, гуманизма, справедливости и т. д. Перечень принципов, на которых основана бюджетная система РФ, закреплен в ст. 28 БК РФ. К ним относятся следующие 13 принципов: 1) единства бюджетной системы РФ; 2) разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ³;

¹ См. Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 383-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

² См. Федеральный закон от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации».

³ До 1 января 2008 г. указанный принцип именовался законодателем «принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации».

3) самостоятельности бюджетов; 4) равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований; 5) полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов; 6) сбалансированности бюджета; 7) эффективности использования бюджетных средств; 8) общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; 9) прозрачности (открытости); 10) достоверности бюджета; 11) адресности и целевого характера бюджетных средств; 12) подведомственности расходов бюджетов; 13) единства кассы.

Помимо них следует назвать и такие специальные **принципы** бюджетного процесса, как реальность; сбалансированность; гласность; среднесрочное и долгосрочное планирование при сохранении ежегодной бюджетной корректировки; последовательность; специализация бюджетных показателей; взаимосвязь формирования и исполнения бюджета с прогнозами, планами и программами социально-экономического развития.

Соответственно названным принципам законодательство требует, чтобы представленные исполнительными органами проекты бюджетов были подкреплены расчетами о предполагаемых доходах, а при установлении (введении) новых расходов в обязательном порядке прилагались сведения об источниках предполагаемых доходов (принцип реальности). *Принцип сбалансированности* — это соответствие расходов бюджета его доходам. В соответствии с *принципом гласности* бюджет и результаты его исполнения открыто и всесторонне обсуждаются представительными органами, в том числе и в средствах массовой информации. Этот принцип наиболее полно реализуется на стадиях рассмотрения и утверждения бюджета, а также утверждения отчета об исполнении бюджета. Учитывая, что и сам бюджет (на очередной финансовый год и плановый период), и отчет об исполнении бюджета прошедшего года (периода) принимаются в форме нормативных правовых актов представительных органов государственной власти (органов муниципального образования), т. е. законов либо решений, они подлежат обязательному опубликованию. Кроме того, если будет принято решение об отклонении проекта бюджета или о неутверждении отчета о его исполнении, причины принятия таких решений также подлежат опубликованию в средствах массовой информации.

Согласно изменениям, внесенным в БК РФ федеральными законами от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ и 4 октября 2014 г. № 283-ФЗ¹, вме-

сто принципа *ежегодного* составления и утверждения бюджета предусмотрено введение *принципа среднесрочного и долгосрочного планирования при сохранении ежегодной бюджетной корректировки*. Так, с 2015 г. бюджет может составляться на один финансовый год, который соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря, лишь на уровне муниципальных образований (городских и сельских поселений, а также иных муниципальных образований, если законами субъектов РФ не установлен трехлетний срок действия местных бюджетов данного уровня). Финансовый год (бюджетный) в соответствии со ст. 242 БК РФ завершается 31 декабря (за исключением некоторых операций, установленных п. 2 ст. 242 БК РФ). Бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего финансового года прекращают свое действие 31 декабря.

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. До последнего рабочего дня текущего финансового года включительно орган, осуществляющий кассовое обслуживание исполнения бюджета, обязан оплатить санкционированные к оплате в установленном порядке бюджетные обязательства в пределах остатка средств на едином счете бюджета (ст. 242 БК РФ).

Принцип среднесрочного и долгосрочного планирования, дополненный *ежегодной корректировкой бюджета*, позволяет выявить как среднесрочные и долгосрочные, так и ближайшие перспективы развития страны в условиях рыночных отношений и потому имеет важное экономическое значение. Одним из основных принципов бюджетного процесса является *принцип последовательности* вступления в бюджетную деятельность органов исполнительной и представительной власти, где проект бюджета обязательно составляют исполнительные органы, закон или решение о бюджете принимаются представительным органом, исполняют бюджеты всех уровней органы исполнительной власти, а отчет об исполнении бюджета (в форме закона или решения) вновь утверждают представительные органы власти. Указанная последовательность соответствует стадиям бюджетного процесса и изменению не подлежит.

Перечень же конкретных участников бюджетного процесса, обладающих бюджетными полномочиями, закреплен бюджетным законодательством РФ, ее субъектов, а также нормативными актами органов местного самоуправления. Так, на федеральном уровне к участникам бюджетного процесса отнесены: 1) Президент РФ; 2) Государственная

¹ См. Федеральный закон от 4 октября 2014 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (с изм. от 23 мая 2016 г. № 145-ФЗ); ст. 170¹ БК РФ.

Дума; 3) Совет Федерации; 4) Правительство РФ; 5) Минфин России; 6) Федеральное казначейство; 7) Банк России; 8) Счетная палата РФ; 9) органы управления государственными внебюджетными фондами РФ; 10) главные распорядители, распорядители и получатели средств федерального бюджета; 11) главные распорядители, распорядители и получатели средств бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ; 12) главные администраторы (администраторы) доходов федерального бюджета; 13) главные администраторы (администраторы) доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ; 14) главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита федерального бюджета; 15) главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ (ст. 164 БК РФ).

Все перечисленные участники бюджетного процесса вступают в него в строго регламентированной последовательности, соответствующей их бюджетным полномочиям.

Не менее важен для бюджетного процесса *принцип специализации бюджетных показателей*, который состоит в необходимости конкретизации сумм бюджетных доходов по источникам, а бюджетных расходов — по целевому назначению. Указанный принцип имеет большое значение, так как в соответствии с ним определяются рамки деятельности соответствующих органов власти. Для реализации рассматриваемого принципа существует бюджетная классификация — группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов российской бюджетной системы с присвоением объектам классификации группировочных кодов, которая регулируется БК РФ (гл. 4)¹. Бюджетная классификация используется для составления и исполнения бюджетов, ведения бюджетного (бухгалтерского) учета, подготовки бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности, а также обеспечения сопоставимости показателей бюджетов бюджетной системы РФ (как внутри страны, так и на международном уровне).

Состав (виды) бюджетной классификации РФ закреплен ст. 19 БК РФ. С 1 января 2008 г. виды бюджетной классификации серьезно изменились. В настоящее время она включает: 1) классификацию доходов бюджетов; 2) классификацию расходов бюджетов; 3) классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов; 4) классификацию операций публично-правовых образований (иначе — класси-

¹ Следует иметь в виду, что до 1 января 2008 г. действовал специальный Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации» (с изм. от 18 декабря 2006 г. № 233-ФЗ).

фикацию операций сектора государственного управления). В ст. 20—23¹ БК РФ подробно регламентированы понятия, структура и особенности каждого из названных видов бюджетной классификации. При этом важно иметь в виду, что БК РФ (ст. 18) закреплено следующее: все мероприятия по определению принципов назначения, структуры, порядка формирования и применения кодов бюджетной классификации РФ, присвоению кодов составным частям этой классификации, которые в соответствии с БК РФ являются *едиными* для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществляются Минфином России¹.

Единство бюджетной классификации означает, что бюджетная классификация РФ в части классификаций доходов бюджетов, расходов бюджетов и источников финансирования дефицитов бюджетов является единой для бюджетов всех уровней и утверждается федеральным законом².

В целом же сам принцип специализации показателей бюджета реализуется на всех стадиях бюджетного процесса. Бюджетная классификация — специальный юридический акт, лежащий в основе всей бюджетной деятельности финансовых органов и иных участников бюджетного процесса. Поэтому следует иметь в виду, что бюджетная классификация имеет значение не только для процессуальных норм бюджетного права, но и лежит в основе материальных норм бюджетного права.

Принцип взаимосвязи формирования и исполнения бюджета с прогнозами, планами и программами социально-экономического развития (*принцип прогнозирования*) закреплен в ст. 174¹ БК РФ, регламентирующей, что в основе прогнозирования доходов бюджета лежит прогноз социально-экономического развития территории в условиях действующего на день внесения проекта закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган законодательства о налогах и сборах и бюджетного законодательства.

¹ См. приказ Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» (с изм. от 20 июня 2016 г. № 90н). URL: <http://www.minfin.ru>.

² Перечень *кодов подвидов* по видам доходов в том случае, когда их главными администраторами являются органы государственной власти РФ, Центральный банк РФ, органы управления государственными внебюджетными фондами РФ и (или) находящиеся в их ведении казенные учреждения, утверждает Минфин России. Финансовый орган субъекта РФ утверждает перечень в случаях, когда главными администраторами являются органы государственной власти субъектов РФ, органы управления территориальными государственными внебюджетными фондами и (или) находящиеся в их ведении казенные учреждения. Соответственно, финансовый орган муниципального образования утверждает перечень кодов подвидов по видам доходов, в случаях когда главными администраторами в отношении этих доходов являются органы местного самоуправления и (или) находящиеся в их ведении казенные учреждения.

§ 2. Порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджета

Существуют нормы, которые устанавливают общие правила формирования бюджета и правила, относящиеся к бюджету соответствующего уровня. Общие правила, закрепленные в БК РФ, касаются федерального бюджета, бюджета субъектов РФ и местных (муниципальных) бюджетов; они базируются на конституционных положениях и бюджетном законодательстве. Законодательство разграничивает полномочия представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления в области бюджетного процесса.

Так, законодательные (представительные) органы: 1) рассматривают и утверждают соответствующие бюджеты и отчеты об их исполнении; 2) осуществляют последующий контроль за исполнением соответствующих бюджетов; 3) формируют и определяют правовой статус органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля; 4) осуществляют другие полномочия в соответствии с БК РФ и иными правовыми актами бюджетного законодательства РФ (ст. 153 БК РФ). Составление проектов (проекта бюджета и среднесрочного финансового плана муниципального образования) и исполнение бюджетов — прерогатива исполнительных органов (ст. 154 БК РФ). Они вносят указанные проекты с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательных (представительных) органов, разрабатывают и утверждают методики распределения и (или) порядок предоставления межбюджетных трансфертов. Что касается исполнения бюджетов, то именно исполнительные органы обеспечивают исполнение бюджета и составление бюджетной отчетности, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов, обеспечивают управление государственным (муниципальным) долгом, а также осуществляют иные полномочия, определенные БК РФ и (или) принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения.

Особыми полномочиями в области бюджетного процесса обладают финансовые органы. Так, именно финансовые органы составляют проект соответствующего бюджета (проект бюджета и среднесрочного финансового плана муниципального образования), представляют его с необходимыми документами и материалами для внесения в законодательный (представительный) орган. Указанные органы организуют исполнение бюджета, устанавливают порядок формирования бюджетной отчетности. На них же возложено ежемесячное составление и

представление отчетов о кассовом исполнении бюджета в порядке, введенном Минфином России.

Федеральное казначейство осуществляет кассовое обслуживание исполнения бюджетов российской бюджетной системы.

В компетенцию органов исполнительной власти (органов местной администрации), являющихся главными распорядителями (распорядителями) и (или) получателями бюджетных средств, главными администраторами (администраторами) доходов бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита бюджета, входят соответствующие бюджетные полномочия, установленные БК РФ и принятыми в соответствии с ним правовыми актами.

В БК РФ особо оговорены случаи, когда органы исполнительной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований) осуществляют бюджетные полномочия по решению Президента РФ в порядке, установленном Правительством РФ. Эти случаи касаются введения в стране условий военного и чрезвычайного положения (федеральные конституционные законы «О военном положении», «О чрезвычайном положении»).

Особые бюджетные полномочия принадлежат Банку России. Он совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики, а также обслуживает счета бюджетов. Он же осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам РФ. Кредитные организации могут осуществлять отдельные операции со средствами бюджета. В частности, в случае отсутствия учреждений Центрального банка РФ на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций функции Банка России выполняют кредитные организации. Кроме того, кредитные организации могут привлекаться на основании агентского соглашения для осуществления операций по предоставлению и возврату бюджетных кредитов (ст. 156 БК РФ).

Составление проекта бюджета. Ответственность за составление проекта бюджета возложена на исполнительные органы государственной власти и, соответственно, на исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований (Правительство РФ, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ и местные администрации муниципальных образований).

Непосредственную работу по составлению проектов бюджетов по поручению органов исполнительной власти общей компетенции осуществляют: на уровне Российской Федерации — Минфин России; на

региональном и муниципальном уровнях — финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований.

Составление бюджета основывается на целой системе финансово-экономических документов: Послании Президента РФ Федеральному Собранию, в котором содержатся положения, определяющие бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации; иных актах соответствующей территории на очередной финансовый год, в том числе прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории; бюджетном прогнозе на долгосрочный период; основных направлениях бюджетной и налоговой политики.

Нововведением бюджетного законодательства стало подробное регламентирование правила об одновременном формировании с проектом бюджета трехгодичного и долгосрочного прогнозов социально-экономического развития на уровне Российской Федерации, субъекта РФ и муниципального района (городского округа) (ст. 173 БК РФ). Начиная с 2008 г. прогноз социально-экономического развития на очередной финансовый год и плановый период разрабатывается путем уточнения параметров планового периода и добавления параметров второго года планового периода. С 2015 г. в целях формирования бюджетного прогноза соответствующей территории на долгосрочный период разрабатывается прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования на долгосрочный период. Порядок трехгодичного и долгосрочного прогнозов социально-экономического развития публично-правовых образований всех уровней устанавливается соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией¹.

Бюджетные прогнозы публично-правовых образований на долгосрочный период лежат в основе долгосрочного бюджетного планирования, установленного в Российской Федерации с 2015 г. Бюджетный прогноз на долгосрочный период представляет собой документ, содержащий прогноз основных характеристик соответствующих бюджетов (консолидированных бюджетов) бюджетной системы РФ, показатели финансового обеспечения государственных (муниципальных)

¹ Прогноз социально-экономического развития поселения может разрабатываться местной администрацией муниципального района в соответствии с соглашением между местной администрацией поселения и местной администрацией муниципального района. Прогнозы социально-экономического развития на всех территориальных уровнях одобряются высшими органами исполнительной власти и местной администрацией одновременно с принятием решения о внесении проекта бюджета в законодательный (представительный) орган.

программ на период их действия, иные показатели, характеризующие указанные бюджеты, а также основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период. Бюджетный прогноз РФ, субъекта РФ на долгосрочный период формируется каждые шесть лет на 12 лет и более, а бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период — каждые три года на шесть лет и более на основе прогноза социально-экономического развития публично-правового образования на соответствующий период. Бюджетный прогноз на долгосрочный период может быть изменен с учетом изменения прогноза социально-экономического развития публично-правового образования на соответствующий период и принятого закона (решения) о соответствующем бюджете без продления периода его действия.

Если в муниципальном образовании предусматривается порядок составления и утверждения местного бюджета на очередной финансовый год, необходимо, как уже отмечалось, принятие среднесрочного финансового плана муниципального образования вместо ранее предусматриваемого *перспективного финансового плана*. Среднесрочный финансовый план муниципального образования разрабатывается местной администрацией и должен содержать строго фиксированные параметры (например, прогнозируемый общий объем доходов и расходов местного бюджета; нормативы отчислений от налоговых доходов в местные бюджеты; дефицит (профицит) бюджета; верхний предел муниципального долга).

В целях своевременного и качественного формирования бюджетов Минфин России и соответствующие финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований до разработки проекта бюджета вправе получать необходимые сведения от иных финансовых органов другого уровня бюджетной системы, а также от иных органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Согласно нормам БК РФ в проекте бюджета любого уровня должны обязательно содержаться основные характеристики бюджета (общий объем доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов); нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы РФ в случае, если они не установлены бюджетным законодательством РФ.

Новацией бюджетного законодательства является положение о том, что законом (решением) о бюджете устанавливаются также перечень главных администраторов доходов бюджета; перечень главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета; распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям, группам видов расходов классификации расходов

бюджетов; ведомственная структура расходов на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период); общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств; общий объем условно утверждаемых (утвержденных) расходов¹; источники финансирования дефицита бюджета (ст. 94 БК РФ); верхний предел государственного (муниципального) внутреннего и внешнего долга и др. (ст. 184¹ БК РФ). Установленные правила бюджетного процесса предусматривают, что одновременно с проектом закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган представляется целый ряд документов, в том числе 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, а также иные документы и материалы (ст. 184² БК РФ).

Порядок и сроки составления проектов бюджетов определяются в соответствии со ст. 184 БК РФ. Важно заметить, что в отличие от ранее действовавшей редакции указанной статьи, подробно регламентировавшей сроки и последовательность деятельности субъектов бюджетных правоотношений на данной стадии бюджетного процесса, в настоящее время закрепляются лишь важнейшие позиции по данному вопросу. В остальном порядок и сроки составления проекта федерального бюджета (как и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ) устанавливаются Правительством РФ (ст. 184 БК РФ). Нововведением бюджетного законодательства является положение о том, что согласование показателей прогноза социально-экономического развития РФ, бюджетных проектировок на очередной финансовый год и плановый период осуществляется *комиссией*, создаваемой в порядке, установленном Правительством РФ. Порядок и сроки составления проектов бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) и проектов бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов устанавливаются соответственно высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и местными администрациями.

По общему правилу после составления соответствующим финансовым органом (Минфином России и т. д.) проекта бюджета он должен быть рассмотрен и утвержден исполнительным органом, отве-

¹ Под *условно* утверждаемыми (утвержденными) расходами понимаются не распределенные в плановом периоде по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов в ведомственной структуре расходов бюджета бюджетные ассигнования (п. 5 ст. 184.1 БК РФ).

чающим за его составление (Правительством РФ и т. д.), для внесения его представительному органу власти (соответствующему органу местного самоуправления). Представительный орган, получив проект бюджета, приступает к его рассмотрению.

Рассмотрение и утверждение проекта бюджета. Общие правила рассмотрения и утверждения проектов бюджетов различных уровней бюджетной системы РФ закреплены в гл. 21 БК РФ. При этом орган исполнительной власти, местные администрации вносят проект закона (решения) о бюджете на рассмотрение представительного органа в срок, который определен для федерального бюджета БК РФ, для регионального и местного бюджетов — соответственно законом субъекта РФ (но не позднее 1 ноября текущего года) и муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования (но не позднее 15 ноября текущего года). Следует заметить, что действие вышеуказанных положений в 2015 и 2016 гг. было приостановлено, что вызвано последствиями финансового кризиса¹. Одновременно с проектом бюджета представительному органу представляются документы и материалы, определенные ст. 184² БК РФ.

Порядок рассмотрения проекта закона (решения) о бюджете и его утверждения определяется для федерального бюджета нормами БК РФ; а для регионального и местного бюджетов — законом субъекта РФ, правовыми актами представительного органа муниципального образования в соответствии с требованиями БК РФ. Однако в любом случае указанные нормативные акты должны предусматривать вступление в силу закона (решения) о бюджете с 1 января очередного финансового года, а также утверждение указанным законом (решением) показателей и характеристик (приложений), установленных ст. 184¹ БК РФ, к которым в первую очередь относятся такие основные характеристики, как общий объем доходов бюджета, общий объем расходов, дефицит (профицит) бюджета.

Однако если закон (решение) о бюджете не вступил в силу с начала текущего финансового года, то тогда в соответствии с нормами БК РФ применяется механизм *временного управления бюджетом*, который подробно регламентирован ст. 190 БК РФ. В этом случае финансовый орган правомочен ежемесячно доводить до главных распорядителей

¹ См. федеральные законы от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации»; от 2 июня 2016 г. № 158-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

бюджетных средств бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств в размере, не превышающем одной двенадцатой части бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств в отчетном финансовом году. Другие показатели, определяемые законом (решением) о бюджете, применяются в размерах (нормативах) и порядке, которые были установлены в отчетном финансовом году. В случае невступления закона (решения) о бюджете в силу *через три месяца* после начала финансового года финансовый орган организует исполнение бюджета при соблюдении тех же условий, однако с соблюдением более жестких ограничений, установленных ст. 191 БК РФ. Например, финансовый орган не имеет права предоставлять бюджетные кредиты, формировать резервные фонды и др.

С 1 января 2007 г. в соответствии с гл. 19¹ БК РФ был впервые установлен особый порядок составления и утверждения бюджета субъекта РФ в условиях введения временной финансовой администрации (ст. 168⁵ БК РФ), а также особый порядок исполнения указанного бюджета и осуществления контроля за его исполнением (ст. 168⁶ БК РФ). С 1 января 2008 г. аналогичный порядок установлен в отношении муниципальных образований¹. Следует заметить, что сам институт временной финансовой администрации в субъектах существует с 2003 г. Основанием для ее введения в субъекте РФ (муниципальном образовании) является такая ситуация, когда просроченная задолженность по соответствующим долговым обязательствам превышает 30% от объема собственного бюджета. Бюджетный кодекс РФ закрепляет понятие временной финансовой администрации. *Временная финансовая администрация* — это федеральный орган исполнительной власти (исполнительный орган государственной власти субъекта РФ), уполномоченный Правительством РФ (высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ) подготавливать и осуществлять меры по восстановлению платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования), оказывать содействие федеральным органам государственной власти (органам государственной власти субъектов РФ) в осуществлении отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ (органов местного самоуправления), осуществлять и (или) контролировать осуществление отдельных бюджетных полномочий исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (местной администрации). Названная администрация вводится на срок до одного года в субъекте РФ решением Верховного Суда РФ, а в муниципальном образовании — решением

арбитражного суда субъекта РФ при осуществлении производства по делу о восстановлении платежеспособности публично-правового образования в порядке, установленном федеральным законом (ст. 168² БК РФ). При этом порядок назначения (освобождения от должности) главы временной финансовой администрации, вводимой в субъектах РФ, устанавливается Правительством РФ, соответственно главы временной финансовой администрации, вводимой в муниципальных образованиях, — высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Полномочия временной финансовой администрации и главы администрации закреплены в ст. 168.3 БК РФ, к основным из которых относятся организация проведения проверки (аудита) регионального (местного) бюджета; организация учета просроченной задолженности по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта РФ (муниципального образования); разработка проекта плана восстановления платежеспособности названных публично-правовых образований и т. п. Глава временной финансовой администрации руководит деятельностью временной финансовой администрации и несет персональную ответственность за исполнение возложенных на нее БК РФ полномочий. Подробная регламентация законодателем процесса функционирования финансовой и бюджетной системы страны в условиях отсутствия своевременно принятого бюджета на очередной финансовый год (плановый период) служит своеобразной гарантией недопущения нарушений финансовой и бюджетной дисциплины в указанный период.

§ 3. Общий порядок исполнения бюджета. Отчет об исполнении бюджета

Исполнение бюджета — процесс реализации утвержденного бюджета по доходам и расходам, т. е. обеспечение полного и своевременного поступления доходов в бюджет и их использование по целевому назначению. Основы исполнения бюджета закреплены гл. 24 БК РФ. Кодексом (ст. 215¹ БК РФ) установлено, что бюджет исполняется на основе единства кассы и подведомственности расходов¹.

Общую ответственность за обеспечение исполнения бюджета соответствующего уровня несет Правительство РФ — за федеральный

¹ Следует оговориться, что согласно БК РФ основы исполнения бюджета распространяются как на сами бюджеты (федеральный, субъектов РФ и муниципальный), так и на бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда. При этом организация исполнения бюджета внебюджетного фонда возлагается на соответствующий орган управления государственным внебюджетным фондом.

¹ См. п. 36 ст. 1 Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» (с изм. от 29 ноября 2014 г. № 383-ФЗ).

бюджет, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ — за бюджет субъекта РФ, местная администрация — за исполнение местного бюджета. В деятельности по исполнению бюджета участвуют исполнительные органы общей компетенции и все органы управления. Непосредственной работой по исполнению федерального бюджета занимается Минфин России и его структурные подразделения, в субъектах РФ и муниципальных образованиях — соответствующие финансовые органы. Особое место и роль в исполнении бюджета принадлежит главным распорядителям (распорядителям) бюджетных средств; главным администраторам (администраторам) доходов бюджета; главным администраторам (администраторам) источников финансирования дефицита бюджета; получателям бюджетных средств (ст. 152, 158—162 БК РФ).

В исполнении бюджета, кроме того, участвуют органы Федерального казначейства и банковской системы. Федеральным казначейством осуществляется кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ. В некоторых случаях указанные полномочия Федерального казначейства по соглашению могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъекта РФ. Однако это возможно лишь при условии финансового обеспечения указанных полномочий за счет собственных доходов бюджета субъекта РФ и наличия в собственности (пользовании, управлении) субъекта РФ необходимого для их осуществления имущества.

Исполнение бюджета организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана. *Сводная бюджетная роспись* — это сформированный на основании бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств финансовым органом, ответственным за составление проекта соответствующего бюджета, документ, который составляется и ведется в целях организации исполнения бюджета по расходам бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета. Подробный порядок составления и утверждения сводной бюджетной росписи установлен ст. 217 БК РФ¹. Само же кассовое обслуживание исполнения бюджета — это проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета (ст. 6). Для кассового обслуживания исполнения бюджетов Федеральное казначейство открывает в Центральном банке РФ счета, через которые все кассовые операции по исполнению бюджетов осуществляются Феде-

¹ См. также приказ Минфина России от 30 ноября 2015 г. № 187н «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета)» (с изм. от 7 июля 2016 г. № 109н).

ральным казначейством либо органом государственной власти субъекта РФ в соответствии с соглашением. Указанные счета открываются при соблюдении установленного ст. 38² БК РФ *принципа единства кассы*, предусматривающего 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.

Помимо соблюдения принципа единства кассы, при открытии счетов Федеральным казначейством для кассового обслуживания исполнения бюджетов, должны быть учтены положения ст. 156 БК РФ, закрепляющей возможность в определенных исключительных случаях открывать такие счета не в Банке России, а в кредитных организациях. Такие кредитные организации привлекаются на основании агентского соглашения для осуществления операций по предоставлению и возврату бюджетных кредитов и именуются «кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджета».

Другим важным документом, на основе которого помимо сводной бюджетной росписи базируется исполнение бюджета, является *кассовый план*, под которым понимается прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году. Его составление и ведение осуществляется финансовым органом или уполномоченным органом исполнительной власти (местной администрации) (ст. 217¹ БК РФ). В целях укрепления законности при осуществлении кассового исполнения бюджетов с 1 января 2008 г. БК РФ дополнен нормой, где подробно регламентированы основы кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ (ст. 241¹ БК РФ). Так, при кассовом обслуживании исполнения бюджетов:

1) учет операций со средствами бюджетов осуществляется на единых счетах бюджетов, открытых органами Федерального казначейства отдельно для каждого бюджета в учреждениях Центрального банка РФ;

2) управлением средствами на единых счетах бюджетов занимаются финансовые органы (или иные уполномоченные органы) в соответствии с правовыми актами РФ, субъектов РФ, муниципальными правовыми актами;

3) кассовые выплаты из бюджета осуществляются органом Федерального казначейства на основании платежных документов, пред-

ставленных в орган Федерального казначейства, в порядке очередности их представления и в пределах фактического наличия остатка средств на едином счете бюджета;

4) все операции по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета на едином счете бюджета проводятся и учитываются органом Федерального казначейства по кодам бюджетной классификации Российской Федерации.

Помимо этого с 1 января 2009 г. органы Федерального казначейства представляют финансовым органам информацию о кассовых операциях по исполнению соответствующих бюджетов, а также информацию о кассовых операциях по исполнению иных бюджетов, входящих в консолидированный бюджет соответствующей территории.

Исполнение бюджетов включает две составляющие: исполнение бюджетов по доходам и исполнение бюджетов по расходам. Исполнение бюджетов *по доходам* предусматривает зачисление на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему РФ, распределяемых по нормативам, действующим в текущем финансовом году (а также перечисление излишне распределенных сумм, возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм или зачет указанных сумм в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах и др.) (ст. 218 БК РФ). Бюджеты *по расходам* исполняются в порядке, установленном соответствующим финансовым органом, с соблюдением требований БК РФ. Исполнение бюджета *по расходам* предусматривает принятие и учет бюджетных и денежных обязательств; подтверждение денежных обязательств; санкционирование оплаты денежных обязательств; подтверждение исполнения денежных обязательств (п. 2 ст. 219 БК РФ). Так, получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств. Это осуществляется посредством заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением. Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для *санкционирования* их оплаты, а в случаях, связанных с выполнением оперативно-розыскных мероприятий и осуществлением мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, в соответствии с платежными документами. *Само санкционирование* оплаты денежных обязательств осуществляется в форме совершения разрешительной надписи (акцепта) после проверки нали-

чия документов, предусмотренных порядком санкционирования оплаты денежных обязательств, установленным финансовым органом в соответствии с положениями БК РФ. Для санкционирования оплаты денежных обязательств по государственным (муниципальным) контрактам дополнительно осуществляется проверка на соответствие сведений о таком контракте в реестре контрактов, предусмотренном законодательством РФ, и о соответствии сведений о принятом на учет бюджетном обязательстве по государственному (муниципальному) контракту условиям данного контракта. Подтверждение исполнения денежных обязательств осуществляется на основании платежных документов, подтверждающих списание денежных средств с единого счета бюджета в пользу физических или юридических лиц, бюджетов бюджетной системы РФ, субъектов международного права, а также путем проверки иных документов, подтверждающих проведение денежных операций по исполнению денежных обязательств получателей бюджетных средств.

Новацией бюджетного законодательства является введение с 1 января 2008 г. БК РФ разд. VIII¹ «Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности». До введения этого изменения бюджетный процесс традиционно завершался составлением и утверждением *отчета об исполнении бюджета*. Годовой отчет об исполнении бюджета представлялся исполнительным органом власти общей компетенции в представительный орган и соответствующий контрольный орган, а также в Федеральное казначейство. Он подлежал утверждению представительным органом и в форме закона (решения) подлежал опубликованию. Начиная с 2008 г. в соответствии с гл. 25¹ «Основы составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности» устанавливается единая методология и порядок составления, проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности, а также создание в органах исполнительной власти подразделений внутреннего финансового аудита.

В целях единообразного применения новых положений установлено, что бюджетный учет представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, а также об операциях, изменяющих указанные активы и обязательства. Закрепляется также и состав *бюджетной отчетности*, куда наряду с упомянутым отчетом об исполнении бюджета включаются также баланс исполнения бюджета, отчет о финансовых результатах деятельности, отчет о движении денежных средств, пояснительная записка (ст. 264¹ БК РФ). Таким образом, отчет об исполнении бюджета

согласно действующему бюджетному законодательству стал лишь частью последнего этапа бюджетного процесса — составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

Содержание документов, входящих в бюджетную отчетность, закреплено законодательством. Так, устанавливается, что *отчет об исполнении бюджета* содержит данные об исполнении бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета в соответствии с бюджетной классификацией РФ; *баланс исполнения бюджета* содержит данные о нефинансовых и финансовых активах, обязательствах Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований на первый и последний день отчетного периода по счетам плана счетов бюджетного учета; *отчет о финансовых результатах деятельности* соответственно содержит данные о финансовом результате деятельности в отчетном периоде и составляется по кодам классификации операций сектора государственного управления; *отчет о движении денежных средств* отражает операции по счетам бюджетов по кодам подвидов доходов, подгрупп и (или) элементов видов расходов, видов источников финансирования дефицитов бюджетов; *пояснительная записка* содержит анализ исполнения бюджета и бюджетной отчетности, а также сведения о выполнении государственного (муниципального) задания и (или) иных результатах использования бюджетных ассигнований главными распорядителями (распорядителями, получателями) бюджетных средств в отчетном финансовом году (ст. 264¹ БК РФ).

На первом этапе сводная бюджетная отчетность составляется главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета на основании бюджетной отчетности, представленной им подведомственными получателями (распорядителями) бюджетных средств, администраторами доходов бюджета, администраторами источников финансирования дефицита бюджета. В дальнейшем она передается соответственно в Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов РФ (муниципальных образований) в установленные ими сроки. Последние составляют соответственно бюджетную отчетность РФ, субъектов РФ, муниципальных образований. Бюджетная отчетность на всех трех территориальных уровнях является годовой. Отчет же об исполнении бюджета — ежеквартальный. Он утверждается исполнительными органами (Правительством РФ и т. п.) и направляется в соответствующий законодательный (представительный) орган и созданный им орган внешнего государственного (муниципального) финансового контроля. Годовые отчеты об исполнении бюджетов подлежат утверждению соответ-

венно федеральным законом, законом субъекта РФ, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования. Помимо отчета о бюджете формируется также *отчетность об исполнении консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов* (ст. 264³ БК РФ), начиная с муниципального уровня и заканчивая федеральным.

Нововведением БК РФ стало установление правила об обязательном проведении внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета, которая должна проводиться до его рассмотрения в законодательном (представительном) органе. В отношении федерального бюджета проверка осуществляется Счетной палатой РФ, бюджета субъекта РФ и местного бюджета — соответственно контрольно-счетным органом субъекта РФ и муниципального образования (ст. 264⁴ БК РФ). Заключение на годовой отчет об исполнении бюджета представляется органом внешнего государственного (муниципального) финансового контроля в представительный орган с одновременным направлением соответственно в Правительство РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, местную администрацию. Порядок представления, рассмотрения и утверждения годового отчета об исполнении бюджета устанавливается соответствующим законодательным (представительным) органом в соответствии с положениями ст. 264⁵ БК РФ. Законом предусмотрено два варианта решения, которые может принять по результатам рассмотрения годового отчета об исполнении бюджета законодательный (представительный) орган: 1) об утверждении отчета; 2) об отклонении закона (решения) об исполнении бюджета. В последнем случае он возвращается для устранения фактов недостоверного или неполного отражения данных и повторного представления в срок, не превышающий один месяц. Годовой отчет об исполнении бюджета субъекта РФ представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ не позднее 1 июня, соответственно об исполнении местного бюджета — не позднее 1 мая текущего года.

Отчет об исполнении бюджета за отчетный финансовый год утверждается законом (решением) об исполнении бюджета (с указанием общего объема доходов, расходов и дефицита (профицита) бюджета). Перечень приложений к закону регламентирован ст. 264⁶ БК РФ.

Помимо исполнения бюджета утверждению, начиная с 2008 г., подлежит и бюджетная отчетность в целом. Порядок составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности Российской Федерации урегулирован гл. 25² БК РФ (ст. 264⁷ БК РФ).

§ 4. Порядок составления, рассмотрения, утверждения федерального бюджета и отчетности о его исполнении

Бюджетный кодекс РФ детально регламентирует процесс составления, рассмотрения и утверждения федерального бюджета. Общее руководство составлением проекта федерального бюджета осуществляет Правительство РФ. Непосредственной разработкой проекта бюджета занимается Минфин России, который при этом руководствуется Посланием Президента РФ Федеральному Собранию РФ, положениями которого определяется бюджетная политика РФ на очередной финансовый год и плановый период. Порядок и сроки составления проекта федерального бюджета устанавливаются Правительством РФ с соблюдением требований, установленных БК РФ (ст. 184 БК РФ). Согласование показателей прогноза социально-экономического развития РФ, бюджетных проектировок на очередной финансовый год и плановый период осуществляется комиссией, создаваемой в порядке, установленном Правительством РФ.

Само внесение проекта закона о федеральном бюджете в Правительство РФ осуществляется Минфином России не позднее 15 дней до дня внесения проекта указанного закона в Государственную Думу. Основные характеристики бюджета, которые должны содержаться в федеральном законе о федеральном бюджете, определены в ст. 184¹ БК РФ (они совпадают с содержанием основных характеристик и нормативов бюджетов иных уровней). Документы и материалы, представляемые одновременно с проектом федерального бюджета, предусмотрены п. 4 ст. 192 БК РФ и также во многом являются общими как для федерального, так и для бюджетов иных уровней бюджетной системы. К ним, например, относятся основные направления бюджетной и налоговой политики; предварительные итоги социально-экономического развития РФ за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития за текущий финансовый год и т. д. Среди документов и материалов, которые предоставляются исключительно с проектом федерального бюджета, следует выделить, например, основные направления таможенно-тарифной политики РФ на очередной финансовый год и плановый период; расчеты прогнозируемых объемов дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета; предложения по минимальному размеру оплаты труда.

Порядок составления проекта федерального бюджета, а также порядок работы над документами и материалами, обязательными для представления одновременно с проектом федерального бюджета, определяются Правительством РФ. Так, ст. 184 БК РФ и Положением о

порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, утвержденным постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 1010 (с изм. от 3 декабря 2014 г. № 1298), установлено, что проект федерального закона о федеральном бюджете разрабатывается исходя из сценарных условий функционирования экономики страны на очередной финансовый год и плановый период. При этом Правительством РФ при составлении проекта федерального бюджета одобряются основные направления налоговой, таможенно-тарифной и бюджетной политики; основные параметры прогноза и сам прогноз социально-экономического развития Российской Федерации. Кроме того, одобряются основные характеристики федерального бюджета, а также объем бюджетных ассигнований на исполнение действующих и принимаемых расходных обязательств РФ; распределение бюджетных ассигнований на исполнение принимаемых расходных обязательств Российской Федерации в очередном финансовом году и плановом периоде; утверждаются концепции долгосрочных (федеральных) целевых программ и соответствующие программы, реализуемые за счет средств федерального бюджета, и вносит в них изменения; и, наконец, одобряется сам проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период и представляемые вместе с ними документы и материалы для внесения в Государственную Думу для рассмотрения.

На Минфин России возложена обязанность по организации разработки проектировок основных показателей федерального бюджета, проекта налоговой и бюджетной политики, а также проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. На Министерство экономического развития РФ возложены функции по разработке основных параметров социально-экономического развития России, а также проекта основных направлений таможенно-тарифной политики, который разрабатывается совместно с Минфином России.

Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в срок, установленный п. 1 ст. 192 БК РФ — не позднее 1 октября текущего года. Следует отметить, что в 2015 и 2016 гг. действие данной нормы приостанавливалось, а для внесения Правительством РФ в Государственную Думу проекта федераль-

ного закона о федеральном бюджете на 2017 г. и плановый период 2018 и 2019 гг. был предусмотрен иной срок — не позднее 1 ноября 2016 г.¹

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период уточняет показатели утвержденного федерального бюджета планового периода и утверждает показатели второго года планового периода составляемого бюджета. Одновременно с проектом указанного закона в Государственную Думу вносятся документы и материалы (более двадцати), в том числе основные направления бюджетной и налоговой политики (на очередной финансовый год и плановый период); предварительные итоги социально-экономического развития РФ за истекший период текущего финансового года; расчеты прогнозируемого использования нефтегазовых доходов федерального бюджета, средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и т. д.

Одновременно с проектом закона о федеральном бюджете Правительство РФ вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов: 1) о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период; 2) о страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на очередной финансовый год и плановый период.

Центральный банк РФ не позднее 1 октября текущего года представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики, предварительно направив указанный проект Президенту РФ и в Правительство РФ. Следует отметить, что в 2015 и 2016 гг. действие и данной нормы также приостанавливалось, а для внесения Банком России проекта основных направлений указанной политики на 2017 г. и плановый период 2018 и 2019 гг. тоже был предусмотрен иной срок — не позднее 1 ноября 2016 г.²

Порядок принятия к рассмотрению проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственной Думой регулируется ст. 194 БК РФ. В течение

¹ См. Федеральный закон от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год...»; ст. 1 и 6 Федерального закона от 2 июня 2016 г. № 158-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и внесении...».

² См. Федеральный закон от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год...»; ст. 1 и 6 Федерального закона от 2 июня 2016 г. № 158-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и внесении...».

суток со дня внесения указанного проекта закона в Государственную Думу Совет Думы (или в период парламентских каникул — ее Председатель) направляет его в комитет Государственной Думы, ответственный за рассмотрение бюджета (далее — Комитет по бюджету), для подготовки заключения о соответствии представленных документов и материалов требованиям ст. 192 БК РФ. Совет Государственной Думы (ее Председатель) на основании заключения Комитета по бюджету принимает решение о том, что проект указанного закона о федеральном бюджете принимается к рассмотрению Государственной Думой (либо подлежит возвращению в Правительство РФ на доработку). Так, законопроект подлежит возвращению на доработку, если состав представленных документов и материалов не соответствует требованиям ст. 192 БК РФ. Доработанный законопроект со всеми необходимыми документами и материалами должен быть представлен в Государственную Думу Правительством РФ в 10-дневный срок и рассмотрен Советом Государственной Думы (в период парламентских каникул — ее Председателем) в установленном БК РФ порядке.

В Государственной Думе в соответствии со ст. 195 БК РФ указанный проект в течение трех дней направляется Советом Государственной Думы в Совет Федерации, другим субъектам права законодательной инициативы, в комитеты Государственной Думы для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату РФ на заключение. Совет Государственной Думы направляет указанный проект в Комитет по бюджету и по предложению последнего определяет профильные комитеты по рассмотрению отдельных разделов, подразделов и государственных программ РФ (далее — профильные комитеты).

С 2007 г. произошел законодательный переход от рассмотрения федерального бюджета в четырех чтениях к рассмотрению проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период *в трех чтениях* (ст. 196 БК РФ). При этом новеллой БК РФ является установление с середины 2013 г. общего срока рассмотрения Государственной Думой указанного законопроекта в трех чтениях — 60 дней¹ вместо определения сроков рассмотрения проекта закона в каждом чтении.

В первом чтении обсуждается концепция проекта, а также прогноз социально-экономического развития РФ (в том числе прогнозируемый объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции, положенные в основу формирования основных характеристик феде-

¹ См. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» (с изм. от 31 декабря 2014 г. № 523-ФЗ).

рального бюджета) и основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики.

Предметом рассмотрения проекта самого закона в первом чтении являются основные характеристики федерального бюджета, к которым относятся: 1) прогнозируемый общий объем доходов с выделением прогнозируемого объема дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета; 2) общий объем расходов; 3) верхний предел государственного внутреннего и внешнего долга РФ; 4) нормативная величина Резервного фонда; 5) дефицит (профицит) федерального бюджета и др. (ст. 199 БК РФ). Бюджетным кодексом РФ особо регламентирован порядок подготовки к рассмотрению в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственной Думой (ст. 200 БК РФ). В течение 10 дней со дня внесения в Государственную Думу указанного законопроекта профильные комитеты Государственной Думы готовят и направляют в Комитет по бюджету заключения по нему и предложения о принятии (отклонении) представленного законопроекта, а также предложения и рекомендации по предмету первого чтения. На основании заключений комитетов Государственной Думы и субъектов права законодательной инициативы, а также заключения Счетной палаты РФ Комитет по бюджету готовит сводное заключение по указанному законопроекту, а также проект постановления Государственной Думы о принятии (или отклонении) в первом чтении названного законопроекта и об основных характеристиках федерального бюджета на очередной финансовый год и представляет их на рассмотрение Государственной Думы.

Само рассмотрение законопроекта в первом чтении урегулировано ст. 201 БК РФ. При рассмотрении проекта закона в первом чтении Государственная Дума заслушивает доклад Правительства РФ, содоклады Комитета по бюджету и профильного комитета, ответственного за рассмотрение прогноза социально-экономического развития РФ, а также доклад Председателя Счетной палаты РФ и принимает решение о принятии или об отклонении указанного законопроекта. В случае принятия Государственной Думой законопроекта в первом чтении утверждаются основные характеристики федерального бюджета.

В случае отклонения указанного законопроекта в первом чтении Государственная Дума вправе, во-первых, передать его в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик федерального бюджета (далее — согласительная комиссия); во-вторых, вернуть в Правительство РФ на доработку; в-третьих, поставить вопрос о доверии Правительству РФ. По итогам рассмотрения законопроекта в

первом чтении принимается соответствующее постановление Государственной Думы.

Если Государственная Дума не принимает решение по основным характеристикам федерального бюджета по итогам работы согласительной комиссии, законопроект считается повторно отклоненным в первом чтении. Такое отклонение возможно лишь в случае, если Государственная Дума ставит вопрос о доверии Правительству РФ. В случае возвращения законопроекта на доработку в Правительство РФ оно обязано его доработать в течение 20 дней и внести его на повторное рассмотрение Государственной Думы в первом чтении, которое осуществляется в течение 10 последующих дней. В случае отставки Правительства РФ в связи с отклонением законопроекта новое Правительство РФ представляет свой вариант законопроекта не позднее 30 дней после формирования.

Рассмотрение *во втором чтении* проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период урегулировано ст. 205 БК РФ. *Предметом* рассмотрения во втором чтении являются текстовые статьи законопроекта, а также приложения к нему, устанавливающие: 1) перечень главных администраторов доходов; 2) перечень главных администраторов источников финансирования дефицита; 3) бюджетные ассигнования (за исключением утвержденных в первом чтении условно утверждаемых (утвержденных) расходов) по разделам, подразделам, целевым статьям (государственным программам РФ и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов классификации расходов в пределах общего объема расходов федерального бюджета, утвержденных в первом чтении; 4) распределение между субъектами РФ межбюджетных трансфертов; 5) программу предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов; 6) программу государственных внутренних заимствований РФ; 7) программу государственных внешних заимствований РФ; 8) программу государственных гарантий РФ в валюте РФ и др.

Субъекты права законодательной инициативы направляют поправки по предмету второго чтения в Комитет по бюджету, который в течение 10 дней готовит сводные таблицы поправок и направляет их в профильные комитеты и в Правительство РФ.

Рассмотрение *в третьем чтении* проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период регулируется ст. 207 БК РФ. При рассмотрении в третьем чтении утверждается ведомственная структура расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период (по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам, це-

левым 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 закон о федеральном бюджете в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации, который рассматривает его в течение 14 дней. При рассмотрении указанный федеральный закон голосуется на предмет его одобрения в целом и затем в течение пяти дней со дня одобрения направляется Президенту РФ для подписания и обнародования. В случае отклонения законопроекта Советом Федерации он передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию, которая в течение 10 дней выносит на его на повторное рассмотрение Государственной Думы в одном чтении, после чего он вновь передается в Совет Федерации (в порядке, установленном ст. 207 БК РФ). В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации указанный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов Государственной Думы. В случае же отклонения указанного закона Президентом РФ закон передается в согласительную комиссию, в состав которой обязательно включается представитель Президента РФ (ст. 210 БК РФ). Дальнейшее рассмотрение указанного закона осуществляется в порядке, установленном ст. 208 БК РФ.

Бюджетным кодексом РФ установлен особый порядок внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете, который претерпел серьезные изменения, начиная с 1 января 2008 г. (гл. 23 БК РФ). В соответствии со ст. 212 БК РФ проекты федеральных законов о внесении изменений в закон о федеральном бюджете (по всем вопросам, являющимся предметом правового регулирования указанного закона) разрабатывает и представляет в Государственную Думу Правительство РФ. Одновременно с проектом закона Правительство представляют определенные документы и материалы, в том числе ожидаемые итоги социально-экономического развития в текущем финансовом году и уточненный прогноз социально-экономического развития в плановом периоде; сведения об исполнении федерального бюджета за истекший отчетный период текущего финансового года; оценка ожидаемого исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году и др. Субъекты права законодательной инициативы могут вносить проекты федеральных законов о внесении

вышеуказанных изменений лишь в определенных случаях, установленных Конституцией РФ и БК РФ (ст. 212 БК РФ).

Проект указанного закона рассматривается Государственной Думой во внеочередном порядке в течение 25 дней в трех чтениях, порядок прохождения которых регламентирован ст. 213 БК РФ. Принятый Государственной Думой федеральный закон о внесении изменений рассматривается Советом Федерации в течение пяти дней. В случае его отклонения предусмотрено осуществление согласительных процедур (ст. 208 БК РФ).

Подготовка (составление), рассмотрение и утверждение отчета об исполнении федерального бюджета до 1 января 2008 г. были регламентированы гл. 27 БК РФ. С 1 января 2008 г. порядок его принятия определяется в разд. VIII¹ «Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности» БК РФ.

В соответствии со ст. 264⁴ БК РФ годовой отчет об исполнении бюджета до его рассмотрения в представительном органе подлежит внешней проверке, которая включает проверку бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств и подготовку заключения на годовой отчет об исполнении бюджета. Внешняя проверка годового отчета об исполнении федерального бюджета осуществляется Счетной палатой РФ.

В целом составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности РФ регулируются с 2008 г. новой главой БК РФ (гл. 25²). Указанный этап бюджетного процесса является заключительным и достаточно сложным (сложносоставным).

Первоначально бюджетную отчетность РФ составляет Федеральное казначейство и представляет ее в Минфин России, который передает ее в Правительство РФ для утверждения. После утверждения отчет об исполнении федерального бюджета за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего финансового года направляется в Государственную Думу, Совет Федерации и Счетную палату РФ. В Государственной Думе отчет подлежит рассмотрению и утверждению федеральным законом с указанием общего объема доходов, расходов и дефицита (профицита) федерального бюджета (ст. 264⁷ БК РФ). При этом утверждению подлежат (в виде отдельного приложения к закону) различные показатели, перечисленные в ст. 264⁸ БК РФ, в том числе доходов федерального бюджета по кодам классификации доходов бюджетов; расходов — по ведомственной структуре расходов федерального бюджета и по разделам, подразделам классификации расходов бюджетов; источников финансирования дефицита бюджета — по кодам их классификации. Однако еще до рассмотрения в Государственной Думе годовой отчет, как отмечалось, подлежит внешней про-

верке Счетной палатой РФ, которая организуется по правилам, закрепленным в ст. 264⁹ БК РФ. Главные администраторы средств федерального бюджета не позднее 1 апреля текущего финансового года представляют годовую бюджетную отчетность в Счетную палату РФ для внешней проверки, где результаты проверки оформляются заключениями по каждому названному главному администратору в срок до 1 июня текущего года. Не позднее этого же срока Правительство РФ направляет в Счетную палату РФ отчет об исполнении федерального бюджета и иные документы, подлежащие одновременному представлению в Государственную Думу. На основании проведенной внешней проверки Счетная палата готовит заключение на годовой отчет об исполнении федерального бюджета и не позднее 1 сентября текущего финансового года представляет его в Государственную Думу, а также направляет его в Правительство РФ. Последнее представляет указанный отчет в Государственную Думу (не позднее 1 августа) одновременно с рядом других важных документов, непосредственно связанных с отчетом, например с такими, как: 1) проект федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год; 2) баланс исполнения федерального бюджета; 3) отчет о финансовых результатах деятельности; 4) отчет о движении денежных средств; 5) пояснительная записка; 6) отчеты об использовании ассигнований резервных фондов, о предоставлении и погашении бюджетных кредитов, о состоянии государственного внешнего и внутреннего долга РФ на начало и конец отчетного финансового года, об исполнении приложений к федеральному закону о федеральном бюджете за отчетный финансовый год; 7) отчетность об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов за отчетный финансовый год и др. (ст. 264¹⁰ БК РФ).

Внесенный проект федерального закона об исполнении федерального бюджета направляется Советом Государственной Думы (или в период парламентских каникул — ее Председателем) в Совет Федерации, другим субъектам права законодательной инициативы, в комитеты Государственной Думы, а также в Счетную палату РФ на заключение. На основании заключений профильных комитетов, а также заключения Счетной палаты РФ Комитет по бюджету готовит сводное заключение по проекту федерального закона об исполнении федерального бюджета и проект постановления Государственной Думы о принятии (отклонении) указанного законопроекта и представляет их на рассмотрение Государственной Думы (ст. 264.¹⁰⁻¹ БК РФ).

Далее начинается непосредственный этап рассмотрения и утверждения годового отчета об исполнении федерального бюджета Государственной Думой, в рамках которого в обязательном порядке заслуши-

вается доклад министра финансов об исполнении федерального бюджета, а также доклад Председателя Счетной палаты РФ о заключении Счетной палаты РФ на годовой отчет об исполнении федерального бюджета. По предложению Председателя Государственной Думы либо по собственной инициативе Генеральный прокурор РФ, Председатель Конституционного Суда РФ, Председатель Верховного Суда РФ могут выступить или представить доклады с анализом рассмотренных в течение отчетного финансового года дел, связанных с бюджетными спорами и нарушениями бюджетного законодательства РФ.

По результатам заседания Государственная Дума принимает либо отклоняет федеральный закон об исполнении федерального бюджета. В любом случае указанный закон должен быть принят не позднее 1 октября текущего года. Следует заметить, что в 2015 и 2016 гг. действие данной нормы также приостанавливалось, а для рассмотрения Государственной Думой федерального закона об исполнении федерального бюджета за 2015 г. не был установлен календарный срок — до рассмотрения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг.¹

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение бюджетному процессу. Критически оцените, предложите свой вариант.
2. На основе анализа норм БК РФ назовите принципы организации бюджетной системы, сравните их с принципами организации бюджетного процесса. Предложите какую-либо собственную классификацию названных принципов либо иное их усовершенствование.
3. Назовите основные направления реформы бюджетного процесса в России.
4. На основе анализа Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (с изм. от 8 августа 2009 г. № 1121-р), оцените перспективы развития законодательства о бюджетном процессе в России.
5. Какие стадии бюджетного процесса закреплены российским законодательством? Какой промежуток времени охватывает их продолжение?
6. Дайте определение бюджетной классификации на основе правовых норм. Какова роль и цели использования бюджетной классификации?
7. Каковы роль и полномочия Президента РФ в бюджетном процессе?

¹ См. Федеральный закон от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год ...»; ст. 1 и 6 Федерального закона от 2 июня 2016 г. № 158-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и внесении...».

8. Какова роль и полномочия Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации муниципального образования в бюджетном процессе?

9. Как распределена компетенция между законодательными и представительными органами государственной власти и местного самоуправления по стадиям бюджетного процесса?

10. Проанализируйте какое-либо решение о муниципальном бюджете на текущий финансовый год. Выявите соответствие (несоответствие) нормам БК РФ.

11. Раскройте смысл казначейской системы исполнения бюджета.

12. На основе анализа норм БК РФ определите понятия «главный распорядитель бюджетных средств», «распорядители бюджетных средств», «получатели бюджетных средств».

13. Каким актом устанавливаются перечень главных администраторов доходов бюджета; перечень главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета?

14. Проанализируйте стадию исполнения бюджета на федеральном уровне. На кого возложена ответственность за исполнение бюджета?

15. Проанализируйте стадию исполнения бюджета на региональном, местном уровне. В какой форме утверждается отчет об исполнении бюджета на данных уровнях?

16. Дайте понятие и раскройте правомочия временной финансовой администрации. На основе анализа регионального бюджетного законодательства приведите примеры введения временной финансовой администрации на территории субъекта РФ за последние пять лет.

17. Каковы роль и участие Генерального прокурора РФ в бюджетном процессе РФ? Проанализируйте изменения, внесенные в БК РФ, касающиеся порядка участия Генерального прокурора РФ на этапе рассмотрения и утверждения отчета об исполнении федерального бюджета.

Глава 10. Правовой режим целевых государственных и муниципальных денежных фондов

§ 1. Понятие, значение, классификация и основы правового регулирования целевых государственных и муниципальных денежных фондов

История возникновения и развития целевых денежных фондов уходит в далекое прошлое. Создание целевых денежных фондов было связано с тайной деятельностью правительств различных государств. Специальные денежные фонды были характерны для финансовой деятельности государства задолго до появления единого государственного бюджета. По мере развития государства количество и перечень целевых денежных фондов менялись. Средства данных фондов шли на покрытие расходов в военной сфере, научных исследований, эко-

номического развития и другие. В дальнейшем государство вынуждено было создать единый государственный бюджет. Однако функционирование многих специальных денежных фондов сохранилось. Такая картина характерна для Англии, Японии, Германии и других развитых государств. Россия не являлась исключением. Так, в XIX в. чрезвычайные потребности российского государства могли быть покрыты путем использования резервного фонда или запасной казны. В дальнейшем к началу XX в. использованию резервного фонда стали предпочитать повышение налогов и заключение займов, а при формировании бюджета в советские времена государство совершенно отказалось от создания каких-либо специализированных фондов. Финансирование мероприятий проводилось только в рамках единого государственного бюджета.

Целевые государственные и местные денежные фонды полноценное развитие получили в России в 90-х гг. XX в. В числе первых были созданы Пенсионный фонд РФ¹, дорожные фонды РФ² и другие внебюджетные фонды. Причиной их создания и развития стало недостаточное внимание к расходам на отдельные важные для государства мероприятия. В результате государство вынуждено было создать специальные денежные фонды для финансирования приоритетных социальных и экономических задач не нашедших достойное место среди статей доходов и расходов государственного бюджета. Государственные внебюджетные фонды создавались как на федеральном, так и на уровне субъектов РФ. Муниципальные образования также могли создавать свои целевые фонды.

Начиная с 1994 г. формируются целевые фонды в рамках бюджета (целевые бюджетные фонды)³, а также принимается правовая база для создания отраслевых внебюджетных денежных фондов и целевых фондов Правительства РФ⁴. На данный момент Российское государство держит курс на создание целевых денежных фондов для достижения необходимых задач и целей: экономических и социальных, инвестиционных и стимулирующих, а также других. Сократилось количество как бюджетных, так и внебюджетных целевых денежных фондов, что находит отражение, прежде всего, в законах о бюджетах. Однако

¹ См. Закон РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации».

² См. Закон РФ от 18 октября 1991 г. № 1759-1 «О дорожных фондах в Российской Федерации».

³ См. Федеральный закон РФ от 1 июня 1994 г. № 9-ФЗ «О федеральном бюджете на 1994 год».

⁴ См., например, постановление Правительства РФ от 3 февраля 1994 г. № 65 (с изм. от 13 июля 2012 г. № 712) «О Фонде содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере».

это не означает полный отказ от целевых фондов, поскольку с их помощью расширяются возможности обеспечения различных существенных для государства и населения мероприятий. Доказательством этому служит гл. 17 БК РФ, посвященная государственным внебюджетным фондам.

На основе действующего законодательства можно определить целевые денежные фонды как особую форму аккумуляции и расходования денежных средств, направленных на обеспечение строго целевого финансирования конкретных мероприятий на наиболее острых участках экономического и социального развития.

На практике определилось четыре основных вида целевых государственных и местных денежных фондов:

государственные внебюджетные фонды¹;
отраслевые (ведомственные) внебюджетные фонды;
целевые бюджетные фонды²;
целевые фонды Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов РФ.

Можно выделить следующие характерные черты целевых государственных и муниципальных денежных фондов:

Во-первых, создаются они только компетентными государственными или муниципальными органами. Этим целевые государственные и местные денежные фонды, прежде всего, отличаются от негосударственных целевых денежных фондов, выступающих как негосударственные некоммерческие организации³ или в иной форме⁴.

Во-вторых, имеют строго определенную цель создания и функционирования. Как правило, в качестве таковой цели может выступать пенсионное обеспечение, социальное страхование, финансирование медицинского обслуживания населения, поддержание приоритетных отраслей промышленности, обеспечение продовольствием районов Крайнего севера, стимулирование военнослужащих, обеспечение со-

¹ С 1 января 2008 г. органы местного самоуправления утратили полномочия по созданию внебюджетных фондов. Подробнее см. п. 8 ст. 1 Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

² В настоящее время БК РФ не предусматривает определения целевого бюджетного фонда.

³ См., например, Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 292-ФЗ).

⁴ См., например, постановление Правительства РФ от 10 августа 2016 г. № 779 «Об утверждении Правил возмещения реального ущерба туристам и (или) иным заказчикам туристского продукта из денежных средств фонда персональной ответственности туроператора в сфере выездного туризма».

циальных гарантий сотрудникам федеральных органов исполнительной власти и другие.

В-третьих, их правовое положение определяется нормативным актом о бюджете соответствующего уровня, Положением о соответствующем фонде, или иным подзаконным нормативным актом, изданным компетентным органом и определяющим основные условия образования и функционирования фонда.

В-четвертых, действие фондов ограничивается достижением целей, лежащих в основе их создания.

Целевые государственные и местные денежные фонды могут быть классифицированы по следующим основаниям:

по юридической природе;
по территориальному уровню;
по целевому направлению;
по срокам действия;
по порядку формирования.

С позиции юридической природы целевые фонды можно подразделить на: а) фонды, которые создаются на основании федеральных законов. К их числу можно отнести бюджетные целевые фонды (например, в федеральных законах о бюджете предусматривались: Резервный фонд, Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития, Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов, Фонд финансовой поддержки субъектов РФ) и иные денежные фонды, созданные на основании закона о федеральном бюджете, внебюджетные государственные социальные фонды (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Фонд обязательного медицинского страхования РФ); б) фонды, создаваемые на основании законов субъектов РФ, иных законов и подзаконных нормативных актов, принятых органами власти субъектов РФ; в) фонды, которые создаются в силу указов Президента РФ. К числу таковых можно отнести Российский промышленно-инвестиционный фонд¹; г) фонды, образованные постановлениями Правительства РФ. Например, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере².

Целевые фонды могут создаваться в соответствии с законами и иными нормативными актами, но детально их правовой статус закрепляется только подзаконными правовыми актами, в числе которых

¹ См. Указ Президента РФ от 6 июня 1992 г. № 566 «О создании Российского промышленно-инвестиционного фонда» (с изм. от 2 апреля 1997 г. № 277).

² См. постановление Правительства РФ от 27 января 2011 г. № 38 «Об утверждении устава федерального государственного бюджетного учреждения «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере».

наиболее часто выступают указы Президента РФ или постановления Правительства РФ.

По территориальному уровню целевые денежные фонды подразделяются на федеральные, региональные или территориальные¹ (субъектов РФ) и местные (муниципальные). Внебюджетные фонды могут формироваться на самом различном уровне. Так, фонды обязательно медицинского страхования формируются на федеральном и региональном уровнях. Субъекты Российской Федерации могут создавать свои территориальные государственные внебюджетные фонды². Представительные органы местного самоуправления не наделены полномочиями по созданию своих целевых внебюджетных денежных фондов³.

Отраслевые внебюджетные фонды могут создаваться на федеральном⁴ и региональном⁵ уровнях.

Целевые фонды Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов РФ создаются соответственно на федеральном⁶ и региональном уровнях⁷.

Что касается бюджетных целевых фондов, то следует заметить, что БК РФ не предусматривает их создание и функционирование на всех территориальных уровнях, но и не содержит прямого запрета.

По целевому направлению денежные фонды можно классифицировать на экономические и социальные. Так, федеральные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхова-

¹ Подобный термин используется в БК РФ. См., например, ст. 2 БК РФ.

² См. п. 3 ст. 144 БК РФ.

³ С 1 января 2008 г. согласно ст. 15 БК РФ органы местного самоуправления утратили полномочия по использованию любых форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств за исключением местных бюджетов (подробнее см. п. 8 ст. 1 Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ).

⁴ См. постановление Правительства РФ от 16 февраля 2013 г. № 126 «О порядке формирования фонда денежного довольствия сотрудников Федеральной службы исполнения наказаний, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (в части федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы), Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и Федеральной таможенной службы».

⁵ См., например, постановление администрации Приморского края от 12 июля 1994 г. № 401 «О Приморском краевом внебюджетном фонде научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ».

⁶ См. постановление Правительства РФ от 27 января 2011 г. № 38 «Об утверждении устава федерального государственного бюджетного учреждения «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере».

⁷ См. постановление главы администрации Рязанской области от 31 июля 1996 г. № 340 (с изм. от 17 апреля 2006 г.) «О региональном Фонде содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере».

ния РФ, Фонд обязательного медицинского страхования РФ) являются социальными. Остальные целевые денежные фонды в большинстве своем являются экономическими.

Денежные фонды различаются также по срокам действия. Следует выделять долгосрочные и краткосрочные денежные фонды. К числу долгосрочных относятся государственные внебюджетные социальные фонды: Пенсионный фонд РФ и др. Остальные в большинстве своем являются краткосрочными, так как прекращают свое существование после выполнения возложенных на них задач.

По порядку формирования выделяются целевые денежные фонды, формируемые в рамках бюджета (бюджетные целевые фонды) и образуемые отдельно от него (внебюджетные и иные денежные фонды).

Правовой статус целевых денежных фондов регулируется значительным количеством нормативных актов. Особое место среди них занимают законы или решения органов местного самоуправления о бюджетах различных уровней. В них же уделяется внимание целевым бюджетным фондам. Другие федеральные законы посвящены в основном правовому статусу внебюджетных фондов. Постановления Правительства РФ и указы Президента РФ регулируют финансовые отношения по поводу образования и использования целевых фондов Правительства РФ, а также отраслевых внебюджетных фондов.

§ 2. Правовой режим целевых бюджетных фондов

Целевые бюджетные фонды создаются в рамках бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ для оказания финансовой помощи отдельным регионам и муниципальным образованиям, финансирования отраслей экономики, а также государственных и муниципальных программ социально-экономического развития.

Особенностью бюджетных целевых фондов является то, что статьи доходов и расходов указанных фондов определяются федеральными законами, законами субъектов РФ или решениями представительных органов местного самоуправления о соответствующем бюджете на очередной финансовый год или на плановый период и учитываются в составе указанных бюджетов. Период функционирования фондов определяется временем действия соответствующих бюджетов, после чего фонды прекращают свое существование или образуются вновь.

К рассматриваемым фондам условно можно отнести фонды финансовой поддержки и резервные фонды. Они отличаются от целевых бюджетных фондов тем, что не имеют отраслевой направленности.

Впервые федеральные целевые бюджетные фонды были созданы согласно Закону РФ от 14 мая 1993 г. № 4966-1 «О республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год» (с изм. от 22 декабря 1993 г., № 2260). В 1993 г. на республиканском уровне действовали: Фонд социальной поддержки северян; Фонд поддержки предпринимательства; Резервный фонд Президента РФ по социальной защите малообеспеченных слоев населения; Фонд Верховного Совета РФ по социальной поддержке населения; Резервный фонд Правительства РФ на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций; Фонд социальной поддержки северян для обеспечения финансирования досрочного завоза продовольствия и товаров народного потребления в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, адресной поддержки малообеспеченных слоев населения в виде компенсационных выплат за приобретенные товары и оказанные услуги.

В рамках федерального бюджета на 1994 год впервые были образованы: Федеральный фонд финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства; Фонд возрождения торгового флота России; Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ; Фонд государственной поддержки завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности.

Начиная с 1995 г., в федеральный бюджет были консолидированы (включены) в качестве бюджетных фондов средства целевых внебюджетных фондов: Федерального дорожного фонда РФ, Федерального экологического фонда РФ, Фонда социального развития Департамента налоговой полиции РФ, Централизованного фонда социального развития Государственной налоговой службы РФ, Фонда развития таможенной системы РФ, Государственного фонда борьбы с преступностью. Законодательным (представительным) органам субъектов РФ в соответствии с Федеральным законом от 31 марта 1995 г. № 39-ФЗ «О федеральном бюджете на 1995 год» (с изм. от 26 марта 1998 г., № 42-ФЗ) было рекомендовано консолидировать в региональных бюджетах средства целевых внебюджетных территориальных дорожных фондов и других внебюджетных фондов, образованных по решениям законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов РФ за счет специальных налогов, сборов и иных поступлений.

Так, начало созданию Федерального и территориальных дорожных фондов было положено Законом РФ «О дорожных фондах в Российской Федерации». Деятельность дорожных фондов была связана с содержанием, ремонтом, реконструкцией и строительством автомобильных дорог общего пользования.

Созданию экологических фондов положил начало Закон РФ от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды». Целью их создания являлось формирование и укрепление экологического правопорядка и обеспечение экологической безопасности на территории Российской Федерации и республик в ее составе.

В федеральный бюджет на 1999 г. были консолидированы средства наибольшего количества целевых бюджетных фондов за все время их существования. К целевым бюджетным фондам дополнительно были отнесены ранее функционировавшие в качестве внебюджетных фондов: Фонд управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов; Федеральный фонд восстановления и охраны водных объектов; Федеральный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы; Фонд Министерства РФ по атомной энергии (впоследствии были ликвидированы).

При этом Фонд социального развития Департамента налоговой полиции РФ и Централизованный фонд социального развития Государственной налоговой службы РФ были объединены в Федеральный фонд Министерства РФ по налогам и сборам и Федеральной службы налоговой полиции РФ.

С 1 января 2001 г. названные бюджетные фонды были ликвидированы в связи с включением денежных средств фондов в соответствующие разделы федерального бюджета согласно функциональной классификации расходов.

В качестве новых целевых бюджетных фондов в федеральном бюджете на 2001 год были образованы: Федеральный фонд регионального развития; Федеральный фонд компенсаций; Федеральный фонд развития региональных финансов, порядок предоставления и расходования средств которых определялся Правительством РФ.

Федеральный фонд регионального развития мог формироваться в целях предоставления бюджетам субъектов РФ субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры регионального значения, а также для поддержки созданных субъектами РФ фондов муниципального развития (ст. 132 Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» (с изм. от 27 декабря 2009 г. № 374-ФЗ)).

Фонд компенсаций был создан для предоставления субсидий и субвенций бюджетам субъектов РФ в соответствии со сводной бюджетной росписью на финансирование текущих расходов по реализации федеральных законов от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (с изм. от 1 декабря

2014 г. № 419-ФЗ) и от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 305-ФЗ).

Источником формирования Фонда развития региональных финансов являлся кредит Международного банка реконструкции и развития. Субсидии из фонда направлялись на активизацию процессов финансового оздоровления бюджетов субъектов РФ, содействие реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирование экономических реформ. Порядок предоставления и расходования субсидий определялся Правительством РФ в соответствии с соглашением о займе с Международным банком реконструкции и развития.

В настоящее время в федеральном бюджете формируются Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ст. 131 БК РФ) Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства, Федеральный дорожный фонд (ст. 179⁴ БК РФ). Особое место и роль отведены Инвестиционному фонду РФ (ст. 179² БК РФ) и резервным фондам.

Средства Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ предназначены на предоставление дотаций для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ. При этом объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, подлежащих утверждению на очередной финансовый год и плановый период, не может быть менее общего объема указанных дотаций, утвержденных на текущий финансовый год.

Следует учитывать, что дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ для краев, областей, в состав которых входят автономные округа, рассчитываются для консолидированного бюджета края, области, включая бюджеты автономных округов, и зачисляются в бюджет края, области, если иное не установлено федеральным законом о федеральном бюджете и договором (соглашением) между органами государственной власти края, области и органами государственной власти автономного округа.

Образованный в составе федерального бюджета Инвестиционный фонд РФ создан для реализации инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях государственно-частного партнерства. В настоящее время деятельность Инвестиционного фонда РФ регламентируется постановлением Правительства от 1 марта 2008 г. № 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» (с изм. от 7 декабря 2015 г. № 1333).

Контроль и мониторинг хода реализации инвестиционных проектов осуществляется Министерством регионального развития РФ.

Федеральный дорожный фонд воссоздан в соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 68-ФЗ (с изм. от 14 декабря 2015 г. № 378-ФЗ) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении федеральных автомобильных дорог общего пользования.

До 1 января 2008 г. в соответствии с Федеральным законом от 23 декабря 2003 г. № 184-ФЗ «О внесении дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания Стабилизационного фонда Российской Федерации» действовал Стабилизационный фонд РФ. Фонд представлял собой часть средств федерального бюджета, образующуюся за счет превышения цены на нефть над базовой ценой на нефть и подлежащую обособленному учету, управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой. Источниками формирования Стабилизационного фонда являлись: дополнительные доходы федерального бюджета, образуемые за счет превышения цены на нефть над базовой ценой; определенные остатки средств федерального бюджета на начало соответствующего финансового года, включая доходы, полученные от размещения средств Стабилизационного фонда.

Средства Фонда могли использоваться для финансирования дефицита федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой, а также на иные цели в случае, если накопленный объем средств Стабилизационного фонда превышал 500 млрд руб. Управление средствами Стабилизационного фонда осуществлялось на основании постановления Правительства РФ от 21 апреля 2006 г. № 229 «О порядке управления средствами Стабилизационного фонда Российской Федерации» Министерством финансов РФ.

В соответствии с п. 76 ст. 1 Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 345-ФЗ) с 1 января 2008 г. стали действовать Резервный фонд и Фонд будущих поколений (в настоящее время Фонд национального благосостояния), на счета которых были перечислены все средства Стабилизационного фонда.

Резервный фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету, управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета. Резервный фонд формируется за счет: дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в случае, если накопленный объем средств Резервного фонда не достигает его нормативной величины; доходов от управления средствами Резервного фонда. Дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета определяются как разница между нефтегазовыми доходами, рассчитанными исходя из прогнозируемой цены на нефть либо поступившими в федеральный бюджет за отчетный финансовый год, и нефтегазовыми доходами, рассчитанными исходя из базовой цены на нефть. Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период устанавливается нормативная величина Резервного фонда в абсолютном размере, определенном исходя из 7% прогнозируемого на соответствующий финансовый год объема валового внутреннего продукта, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете. Объем использования средств Резервного фонда на покрытие дефицита федерального бюджета также устанавливается указанным федеральным. Федеральным законом о федеральном бюджете может быть предусмотрено использование средств Резервного фонда на досрочное погашение государственного долга Российской Федерации.

Средства Резервного фонда могут размещаться в иностранную валюту и следующие виды финансовых активов, номинированных в иностранной валюте:

- долговые обязательства иностранных государств, иностранных государственных агентств и центральных банков;

- долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе оформленные ценными бумагами;

- депозиты и остатки на банковских счетах в иностранных банках и кредитных организациях;

- депозиты и остатки на банковских счетах в Центральном банке РФ.

Фонд национального благосостояния представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ. Фонд национального благосостояния формируется за счет: дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в случае, если

накопленный объем средств Резервного фонда достигает его нормативной величины; доходов от управления средствами Фонда национального благосостояния. В целях финансирования самоокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утверждается Правительством РФ, до 10% средств Фонда национального благосостояния могут размещаться на основании отдельных решений Правительства РФ в российских кредитных организациях, объем собственных средств (капитала) которых составляет не менее 100 млрд руб., на субординированных депозитах либо в субординированные облигации данных кредитных организаций.

Средства Фонда национального благосостояния могут размещаться в иностранную валюту и следующие виды финансовых активов:

- долговые обязательства иностранных государств, иностранных государственных агентств и центральных банков;

- долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе оформленные ценными бумагами;

- депозиты и остатки на банковских счетах в банках и кредитных организациях;

- депозиты и остатки на банковских счетах в Центральном банке РФ;

- долговые обязательства и акции юридических лиц, в том числе российские ценные бумаги, связанные с реализацией самоокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утверждается Правительством РФ;

- паи (доли участия) инвестиционных фондов.

Управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния осуществляется Министерством финансов РФ.

Отдельные полномочия по управлению средствами Резервного фонда могут осуществляться Центральным банком РФ, а Фонда национального благосостояния — Центральным банком РФ и специализированными финансовыми организациями в соответствии с договорами, заключаемыми Министерством финансов РФ.

Помимо указанных фондов предусмотрено создание Резервного фонда Президента РФ и Резервного фонда Правительства РФ.

Правовой основой функционирования Резервного фонда Президента РФ является БК РФ (ст. 2).

Правовой режим Резервного фонда Правительства РФ определяет Положение о порядке расходования средств Резервного фонда Правительства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 838.

Средства Резервного фонда Президента РФ расходуются на финансирование непредвиденных расходов, а также дополнительных расходов, предусмотренных указами Президента РФ. Расходование средств Резервного фонда осуществляется на основании письменного распоряжения Президента РФ. Объем средств фонда не может превышать 1% утвержденных расходов федерального бюджета.

Средства Резервного фонда Правительства РФ используются для финансирования непредвиденных расходов и мероприятий федерального значения, в том числе на государственную поддержку общественных организаций, проведение юбилейных мероприятий общегосударственного значения, оказание разовой материальной помощи гражданам за заслуги перед государством.

В соответствии с БК РФ в расходной части бюджетов субъектов РФ также предусматривается образование резервных фондов высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Запрещается создание резервных фондов законодательных органов и депутатов законодательных органов. Размер резервных фондов исполнительных органов государственной власти устанавливается законами о соответствующих бюджетах и не может превышать 3% утвержденного общего объема расходов. Средства резервных фондов направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

Законом субъекта РФ (за исключением закона о бюджете) может быть предусмотрено создание Резервного фонда субъекта РФ, который представляет собой часть средств бюджета субъекта РФ, предназначенную для исполнения расходных обязательств региона в случае недостаточности доходов бюджета для финансового обеспечения расходных обязательств.

В свою очередь муниципальные образования могут консолидировать в своих бюджетах резервные фонды местных администраций и иные фонды в зависимости от приоритетности задач, стоящих перед местным самоуправлением. Правовой режим фондов определяется решениями представительных органов местного самоуправления о бюджете на очередной финансовый год и нормативными актами, принимаемыми в отношении указанных фондов представительными и исполнительными органами муниципальных образований. Размер таких фондов устанавливается решениями представительных органов местного самоуправления о соответствующих бюджетах и не может превышать 3% утвержденного общего объема расходов.

§ 3. Правовой режим государственных и муниципальных внебюджетных фондов

В системе целевых государственных и муниципальных денежных фондов различают государственные внебюджетные фонды, создаваемые соответственно на основании законов РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, законов и подзаконных нормативных актов субъектов РФ.

Согласно ст. 15 БК РФ использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципальных образований кроме собственных местных бюджетов не допускается.

Средства внебюджетных фондов не включаются в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ, но предназначены для исполнения расходных обязательств РФ и субъектов РФ.

Среди указанных фондов выделяют внебюджетные фонды социальной и экономической направленности.

Социальные фонды созданы в соответствии с положениями Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г., ратифицированного Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. и вступившего в силу для СССР 3 января 1976 г.

Согласно ст. 6, 9, 12 указанного правового документа участвующие в Пакте государства должны гарантировать своим гражданам право на труд; на социальное обеспечение, включая социальное страхование; на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья.

Бюджетный кодекс РФ определяет правовые основы деятельности именно социальных государственных внебюджетных фондов, к которым относятся Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

До 1 января 2002 г. к данным фондам относился также Государственный фонд занятости населения РФ, правовой режим которого регламентировался Положением о Государственном фонде занятости населения РФ, утвержденным постановлением Верховного Совета РФ от 8 июня 1993 г. № 5132-І. Созданию Фонда послужило принятие Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-І «О занятости населения в Российской Федерации» (с изм. от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ). Однако в соответствии с положениями Федерального закона от 5 августа 2000 г. 118-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законода-

тельные акты Российской Федерации о налогах» (с изм. от 28 ноября 2011 г. № 338-ФЗ) с 1 января 2001 г. названный Фонд был ликвидирован.

Финансирование программ, связанных с занятостью населения и социальной защитой граждан от безработицы, производившееся ранее за счет Государственного фонда занятости населения РФ, в настоящее время осуществляется по разделу «Социальная политика» классификации расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период.

Целью создания социальных государственных внебюджетных фондов является реализация конституционных прав граждан на социальное обеспечение по возрасту; социальное обеспечение по болезни, инвалидности, в случае потери кормильца, рождения и воспитания детей и в других случаях; предусмотренных законодательством РФ о социальном обеспечении; охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи (ст. 39, 41 Конституции РФ).

Особенностью названных социальных внебюджетных фондов является то, что они представляют собой самостоятельные финансово-кредитные учреждения, денежные средства которых находятся в государственной собственности, не входят в состав бюджетов и других фондов.

Бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов. Федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов должны быть приняты Государственной Думой не позднее принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Исполнение бюджетов социальных внебюджетных фондов осуществляется Федеральным казначейством.

Фонды подотчетны Федеральному Собранию РФ, и это проявляется в том, что по итогам исполнения бюджетов органами управления фондов составляются отчеты об исполнении бюджетов, которые представляются Правительством РФ на рассмотрение и утверждение Федеральному Собранию в форме федеральных законов. Годовые отчеты об исполнении до их рассмотрения в Государственной Думе подлежат внешней проверке Счетной палатой РФ. В то же время территориальные фонды обязательного медицинского страхования подотчетны соответствующим органам представительной и исполнительной власти субъектов РФ.

Контроль за использованием средств фондов возложен на Федеральное казначейство и Счетную палату РФ.

Пенсионный фонд РФ образован в соответствии со ст. 8 Закона РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-I «О государственных пенсиях в Российской Федерации» и действует на основании Положения о Пенсионном фонде Российской Федерации (России), утвержденного постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-I (с изм. от 5 августа 2000 г. № 118-ФЗ).

В настоящее время деятельность Пенсионного фонда РФ осуществляется в соответствии с БК РФ, федеральными законами от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 213-ФЗ), от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» (с изм. от 1 мая 2016 г. № 136-ФЗ), от 3 июля 2016 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование», Указом Президента РФ от 27 сентября 2000 г. № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации», другими нормативными правовыми актами.

Пенсионный фонд России создан в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в Российской Федерации.

Источниками формирования средств фонда являются страховые взносы на обязательное пенсионное страхование; доходы от размещения средств Пенсионного фонда РФ; межбюджетные трансферты из федерального бюджета; другие поступления.

Средства Пенсионного фонда РФ имеют целевое назначение и направляются на выплату государственных пенсий, в том числе гражданам, выезжающим за пределы РФ; выплату пособий по уходу за ребенком в возрасте старше полутора лет; оказание органами социальной защиты населения материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам; финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности Фонда и его органов; на другие мероприятия, связанные с деятельностью Фонда.

Руководство Пенсионным фондом РФ осуществляется его правлением и постоянно действующим исполнительным органом — испол-

нительной дирекцией, а также управляющими отделениями Фонда по субъектам РФ.

Правление Пенсионного фонда РФ, в частности, определяет перспективные и текущие задачи Фонда; издает в пределах своей компетенции нормативные акты по вопросам, относящимся к деятельности Фонда.

Введена государственная регистрация нормативных актов, издаваемых Пенсионным фондом РФ, затрагивающих права и обязанности граждан, устанавливающих правовой статус организаций или носящих межведомственный характер.

В систему учреждений Пенсионного фонда также входят его отделения по субъектам РФ, в районах и городах. Пенсионный фонд и его территориальные органы составляют единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации, в которой нижестоящие органы подотчетны вышестоящим. Положения о территориальных органах Пенсионного фонда РФ утверждаются Правлением Пенсионного фонда РФ. В целях обеспечения взаимодействия органов Фонда с полномочными представителями Президента РФ в соответствии с постановлением Правления Пенсионного фонда РФ от 9 октября 2000 г. № 118 «О создании управлений ПФР в федеральных округах» в федеральных округах созданы управления Пенсионного фонда РФ.

Контроль за деятельностью исполнительной дирекции Фонда и его региональных органов осуществляет ревизионная комиссия Фонда.

Пенсионный фонд ежеквартально и ежегодно предоставляет в Банк России отчетность по формированию инвестирования средств пенсионных накоплений. Страховщиками по обязательному пенсионному страхованию наряду с Пенсионным фондом РФ в определенных пенсионным законодательством случаях могут являться и негосударственные пенсионные фонды.

Бюджет Пенсионного фонда РФ составляется на очередной финансовый год с учетом обязательного сбалансирования доходов и расходов этого бюджета. Объем бюджета, а также порядок его формирования и расходования определяются федеральным законом о бюджете Пенсионного фонда РФ.

Помимо контроля Федерального казначейства и Счетной палаты РФ за использованием средств бюджета Пенсионного фонда РФ осуществляется дополнительный контроль со стороны наблюдательного совета за деятельностью Фонда, создаваемого в порядке, определяемом Правительством РФ.

Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования созданы в соответствии с Законом РФ от 28 июня

1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» (с изм. от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ) и действуют на основании БК РФ, федеральных законов от 3 июля 2016 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование», от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 286-ФЗ), Устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования, утвержденного постановлением Правительства РФ от 29 июля 1998 г. № 857 (с изм. от 31 октября 2015 г. № 1173), Указа Президента РФ от 29 июня 1998 г. № 729 «Вопросы Федерального фонда обязательного медицинского страхования» и др.

Указанные фонды образованы для реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования как составной части государственного социального страхования.

К основным задачам Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования относятся: обеспечение предусмотренных законодательством РФ прав граждан в системе обязательного медицинского страхования; участие в разработке и осуществлении государственной финансовой политики в области обязательного медицинского страхования. Средства этих фондов направляются, в частности, на финансирование целевых программ оказания медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, в том числе на охрану материнства и детства; научные исследования в области обязательного медицинского страхования; международное сотрудничество по вопросам обязательного медицинского страхования.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования совместно с Министерством здравоохранения РФ по согласованию с Министерством финансов РФ участвует в разработке и утверждении методических рекомендаций по порядку формирования и экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью.

Источниками формирования средств фондов являются страховые взносы на обязательное медицинское страхование, подлежащие за-

числению непосредственно в Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования; доходы от использования временно свободных финансовых средств Федерального фонда; межбюджетные трансферты из федерального бюджета и др. Финансовые средства Федерального фонда также образуются за счет взносов территориальных фондов на реализацию совместных программ, выполняемых на договорных началах.

Выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов по финансированию территориальных программ обязательного медицинского страхования субъектов РФ осуществляется Федеральным фондом обязательного медицинского страхования путем предоставления средств нормированного страхового запаса бюджета Федерального фонда бюджету территориального фонда на безвозмездной и безвозвратной основе на осуществление целевых расходов по финансированию территориальной программы обязательного медицинского страхования в виде субвенции на основании заявки, форма которой утверждается приказом Федерального фонда.

Руководство деятельностью Федерального фонда обязательного медицинского страхования осуществляется правлением и председателем.

К числу основных функций Правления Федерального фонда относятся: определение перспективных задач деятельности фонда; разработка проектов нормативных актов по совершенствованию системы обязательного медицинского страхования и др. Основными функциями территориальных фондов являются определение перспектив деятельности территориальных фондов; согласование с органами исполнительной власти, профессиональными медицинскими ассоциациями территориальных программ обязательного медицинского страхования граждан.

Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью Федерального фонда осуществляет непосредственно правление. Контроль за исполнением бюджетов фондов обязательного медицинского страхования осуществляется Федеральным казначейством.

Федеральный фонд подотчетен Федеральному Собранию РФ. По итогам исполнения бюджета ежегодно составляется отчет об исполнении, который представляется Правительством РФ на рассмотрение и утверждение Федеральному Собранию в форме федерального закона. До рассмотрения в Государственной Думе отчет подлежит внешней проверке Счетной палатой РФ. В то же время территориальные фонды обязательного медицинского страхования подотчетны соответствующим органам представительной и исполнительной власти субъектов РФ.

Согласно приказу Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 9 декабря 1999 г. № 105 «Об обеспечении рационального использования средств системы обязательного медицинского страхования» (с изм. от 25 июля 2005 г. № 76) персональную ответственность за рациональное использование средств фондов обязательного медицинского страхования в соответствии с их целями несут руководители фондов.

Фонд социального страхования РФ создан в соответствии с Указом Президента РФ от 7 августа 1992 г. № 822 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» (с изм. от 5 августа 1995 г. № 819) в целях обеспечения государственных гарантий в системе социального страхования и повышения контроля за правильным и эффективным расходованием средств социального страхования и действует на основании Положения о Фонде социального страхования Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101 (с изм. от 10 августа 2016 г. № 774).

В настоящее время деятельность Фонда регламентируется также Федеральным законом от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (с изм. от 1 декабря 2014 г. № 407-ФЗ), Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование», федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования, среди которых особое значение придается Федеральному закону от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 394-ФЗ).

Статья 4 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования» определяет основные принципы осуществления обязательного социального страхования в Российской Федерации, одним из которых является принцип государственного регулирования системы обязательного социального страхования. Фонд социального страхования РФ управляет средствами государственного социального страхования Российской Федерации.

Фонд социального страхования РФ является специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве РФ. образо-

ван для финансирования государственных пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, санаторно-курортного обслуживания работников и их детей и др.

В своей деятельности Фонд сотрудничает с аналогичными фондами других государств и международными организациями по вопросам социального страхования.

Источниками формирования средств Фонда являются: страховые взносы работодателей; страховые взносы граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью; доходы от использования временно свободных финансовых средств Фонда и др. Средства Фонда формируются также за счет страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, уплачиваемых страхователями в порядке и по тарифам, устанавливаемым федеральными законами о страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на очередной финансовый год. Фонд социального страхования РФ ежегодно направляет часть сумм страховых взносов в резерв, в целях частичного финансирования предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников этих страхователей, включая финансирование периодических медицинских осмотров и санаторно-курортного оздоровления работников, занятых на работах с вредными и опасными веществами и производственными факторами. Порядок формирования, размещения и расходования резерва определяется Правительством РФ.

Руководство деятельностью Фонда социального страхования РФ осуществляется председателем Фонда и правлением. Председатель Фонда и его заместители назначаются Правительством РФ. Правление Фонда является коллегиальным органом, к функциям которого, в частности, относятся определение приоритетных задач Фонда и совершенствование государственного социального страхования; реализация государственных программ по социальному страхованию.

В систему учреждений Фонда социального страхования РФ входят региональные отделения, управляющие средствами государственного социального страхования на территории субъектов РФ; центральные отраслевые отделения, управляющие средствами государственного социального страхования в отдельных отраслях хозяйства; филиалы отделений, создаваемые региональными и центральными отраслевыми отделениями Фонда по согласованию с председателем Фонда. Ру-

ководство региональными и отраслевыми отделениями Фонда осуществляют управляющие соответствующими отделениями, которые несут персональную ответственность за их работу.

Фонд социального страхования подотчетен Федеральному Собранию. По итогам исполнения бюджета ежегодно в форме федерального закона составляется отчет об исполнении, который представляется Правительством РФ на рассмотрение и утверждение Федеральному Собранию. Предварительно отчет подлежит внешней проверке Счетной палатой РФ.

Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью региональных и центральных отраслевых отделений Фонда осуществляется путем проведения периодических ревизий и проверок контрольно-ревизионной службой самого Фонда. Бюджеты региональных и центральных отраслевых отделений Фонда и отчеты об их исполнении после рассмотрения правлением Фонда утверждаются его председателем.

К фондам регионального уровня относятся региональные внебюджетные фонды развития жилищного строительства, действующие на основании Примерного порядка формирования и использования региональных и местных внебюджетных фондов развития жилищного строительства, утвержденного постановлением Правительства РФ от 15 июня 1994 г. № 664 «Об утверждении Примерного порядка формирования и использования региональных и местных внебюджетных фондов развития жилищного строительства», во исполнение Указа Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2281 «О разработке и внедрении внебюджетных форм инвестирования жилищной сферы».

Региональные фонды формируются в соответствии с решениями законодательных органов власти субъектов РФ. Средства фондов изъятию не подлежат и расходуются в соответствии с целями, определяемыми положениями о фондах.

Целями создания фондов являются: привлечение внебюджетных источников финансирования в жилищную сферу; поддержка участия граждан в финансировании строительства или приобретения жилья; содействие развитию производственной базы домостроения и обеспечения районов жилой застройки объектами инженерно-транспортной инфраструктуры; развитие конкуренции в сфере жилищного строительства и др.

Источниками формирования внебюджетных фондов развития жилищного строительства выступают: добровольные взносы организаций и физических лиц; целевые кредиты под гарантии органов исполнительной власти субъектов РФ; дивиденды, получаемые от операций

с ценными бумагами, приобретенными на временно свободные средства фондов, и др.

Согласно ст. 15 БК РФ использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципальных образований кроме местных бюджетов не допускается. В связи с этим в настоящее время муниципальные образования не вправе создавать местные внебюджетные фонды.

§ 4. Правовой режим целевых фондов Правительства Российской Федерации и правительств (администраций) субъектов Российской Федерации

Целевые фонды Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов РФ относятся к числу экономических денежных фондов. Создаются они для решения самых разнообразных задач в сфере экономики, в том числе: поддержка малого предпринимательства, поддержка фундаментальных научных исследований, содействие развитию технологического и производственного потенциалов в области конверсии оборонной промышленности и иные задачи, отличающиеся особой важностью на современном этапе развития России.

Основные черты целевых фондов Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов РФ:

- они создаются Правительством РФ или правительствами (администрациями) субъектов РФ во исполнение принимаемых законов о бюджете на соответствующий финансовый год или в силу иных нормативных актов, а также по собственному усмотрению;

- одним из основных источников финансирования данных фондов являются бюджетные ассигнования;

- фонды имеют строго определенную цель своего создания и функционирования;

- правовой режим данных фондов, как правило, определяется положениями, утверждаемыми подзаконными нормативными актами.

К числу основных фондов Правительства РФ следует относить Государственный фонд конверсии, Российский фонд фундаментальных исследований, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Фонд льготного кредитования агропромышленного комплекса, Федеральный фонд производственных инноваций. Рассмотрим некоторые из них.

Правовая база, регулирующая порядок формирования и функционирования *Государственного фонда конверсии*, получила свое развитие в 1995 г. с принятием постановления Правительства РФ от 16 декабря

1995 года № 1239 «О Государственном фонде конверсии». В дальнейшем был принят ряд нормативных актов, детализировавших деятельность Государственного фонда конверсии¹.

Фонд был создан для финансирования затрат, связанных с переориентацией производственных мощностей организаций оборонной промышленности с военных на гражданские нужды. Основными его задачами являются:

- содействие государственной политике в области конверсии оборонной промышленности на основе поддержки конверсионных программ предприятий и организаций;

- содействие развитию научного, технологического и производственного потенциалов для разработки и производства продукции гражданского назначения;

- обеспечение разработки, экспертизы и конкурсного отбора конверсионных программ, подлежащих финансированию при поддержке Фонда;

- контроль за реализацией принятых к финансированию конверсионных программ.

Основным источником финансирования Фонда являются средства федерального бюджета. Однако это не единственный источник. К числу их относятся: 1) средства от целевых государственных займов в устанавливаемых Правительством РФ размерах; 2) проценты за средства Государственного фонда конверсии, размещаемые на счетах уполномоченных банков.

Средства Фонда предоставляются на финансирование программ предприятий и организаций на срок до трех лет с уплатой процентов в размере, определенном законодательством РФ на соответствующий финансовый год. Для предоставления средств конверсионные программы проходят экспертизу и конкурсный отбор.

Российский фонд фундаментальных исследований создан Указом Президента РФ от 27 апреля 1992 г. № 426 «О неотложных мерах по сохранению научно-технического потенциала Российской Федерации». Его правовой режим определен Уставом Российского фонда фундаментальных исследований, утвержденным постановлением Правительства РФ от 15 февраля 2012 г. «Об уставе федерального госу-

¹ См. постановление Правительства РФ от 27 июня 1996 г. № 754 «Вопросы Государственного фонда конверсии» (с изм. от 24 августа 2002 г.); постановление Правительства РФ от 2 февраля 1998 г. № 143 «О порядке финансирования инвестиционных программ конверсии оборонной промышленности за счет средств федерального бюджета и условиях их конкурсного отбора»; Федеральный закон от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год».

дарственного бюджетного учреждения «Российский фонд фундаментальных исследований» (с изм. от 4 декабря 2015 г.).

Распоряжением Правительства РФ от 29 февраля 2016 года № 325-р проведена реорганизация в форме присоединения к федеральному государственному бюджетному учреждению «Российский фонд фундаментальных исследований» федерального государственного бюджетного учреждения «Российский гуманитарный научный фонд»¹.

Фонд является государственной некоммерческой организацией в форме федерального государственного бюджетного учреждения созданной в целях финансового обеспечения научной и научно-технической деятельности.

Фонд проводит конкурсный отбор:

инициативных научных проектов, научных проектов в рамках тематических направлений, сформированных Фондом, междисциплинарных научных проектов, включая проекты, выполняемые молодыми учеными;

проектов, направленных на решение отдельных исследовательских задач, в том числе на проведение научных экспедиций, полевых и социологических исследований, а также на получение фундаментальных знаний для осуществления научно-реставрационных работ;

проектов, направленных на издание и распространение (в том числе на безвозмездной основе) информации о результатах научных исследований, включая перевод и публикацию на иностранных языках изданий в рамках тематических направлений, сформированных Фондом;

проектов, направленных на обеспечение доступа к информационным ресурсам и программному обеспечению, необходимых для про-

¹ *Российский гуманитарный научный фонд* был создан постановлением Правительства РФ от 8 сентября 1994 г. № 1023 «О Российском гуманитарном научном фонде» (в ред. от 21 июня 2013 г. № 527) в целях государственной поддержки развития гуманитарных наук, приумножения накопленных научных знаний и широкого распространения их в обществе, сохранения имеющих мировое признание научных коллективов и научных школ, возрождения высоких традиций отечественной гуманитарной науки. Фонд являлся самоуправляемой государственной некоммерческой организацией.

Формировался фонд за счет бюджетных ассигнований в размере 0,5%, выделяемых ежегодно из федерального бюджета на финансирование науки; добровольных взносов и пожертвований организаций и граждан, в том числе иностранных юридических и физических лиц, а также средств иных источников, не запрещенных законом.

Средства фонда использовались на: финансирование научных проектов и иных мероприятий, отобранных на конкурсах; на приобретение и распространение научной информации в целях поддержки гуманитарных научных исследований, а также на содержание аппарата, развитие материально-технической и информационной базы Фонда, проведение экспертиз.

ведения научных исследований в рамках тематических направлений, сформированных Фондом;

проектов, направленных на развитие научных коллективов, организацию научных стажировок, включая зарубежные, в целях проведения совместных научных исследований российских и иностранных ученых;

проектов, направленных на участие российских молодых ученых в научных мероприятиях в Российской Федерации и за рубежом в рамках тематических направлений, сформированных Фондом;

проектов, направленных на развитие регионального и международного научного сотрудничества, в том числе организацию и проведение научных мероприятий.

При этом Фонд устанавливает порядок рассмотрения по конкурсу научно-исследовательских проектов, а также проведения их экспертизы.

Средства Фонда формируются за счет средств федерального бюджета, добровольных взносов и пожертвований организаций и граждан, а также средств, получаемых от приносящей доход деятельности и иных источников, не запрещенных законом.

Определены следующие направления использования средств Фонда: финансовая (в том числе в форме грантов) и организационная поддержка фундаментальных научных исследований, способствующая реализации государственной научно-технической политики, распространению научных знаний в обществе и основанная на принципах предоставления ученым права свободы творчества, выбора направлений и методов проведения исследований.

Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере создан постановлением Правительства РФ от 3 февраля 1994 г. № 65 «О Фонде содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» (с изм. от 21 июня 2013 г. № 527) в целях государственной поддержки развития инновационной деятельности в научно-технической сфере. В настоящее время основные вопросы функционирования Фонда регламентированы постановлением Правительства РФ от 3 июля 2012 г. № 680 «Об уставе федерального государственного бюджетного учреждения «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» (с изм. от 14 января 2016 г. № 3).

Фонд является государственной некоммерческой организацией, созданной в форме федерального государственного бюджетного учреждения, осуществляющего свою деятельность совместно с Министерством образования и науки РФ, Министерством экономического

развития Российской Федерации и Федеральным агентством по управлению государственным имуществом, а также с иными федеральными органами исполнительной власти и организациями.

Образован Фонд для развития малого предпринимательства в научно — технической сфере (создание малых наукоемких фирм инкубаторов бизнеса, инновационных, инжиниринговых центров и др.), а также поощрения конкуренции в научно-технической сфере путем оказания финансовой поддержки высокоэффективным наукоемким проектам, разрабатываемым малыми предприятиями.

Основная цель создания и функционирования Фонда детализирована в уставе — финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности, в том числе на условиях софинансирования за счет средств различных источников, не запрещенных законодательством РФ, содействие реализации государственной научно-технической политики и научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов в сфере технологий гражданского назначения, а также эффективному использованию научно-технического потенциала и вовлечению достижений науки и техники в производство для развития малых форм предприятий в научно-технической сфере, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности, — субъектов малого инновационного предпринимательства, а также развитию инновационной инфраструктуры и созданию новых рабочих мест для эффективного использования имеющегося в Российской Федерации научно-технического потенциала.

Формируется Фонд за счет субсидий, из федерального бюджета; средств получаемых от приносящей доход деятельности; добровольных взносов предприятий, учреждений, организаций и граждан, в том числе иностранных юридических и физических лиц; иных поступлений, не запрещенных законодательством.

Фонд на конкурсной основе осуществляет финансовое обеспечение проектов на основе договоров (контрактов), а также путем предоставления грантов физическим и юридическим лицам на финансовое обеспечение проектов, в том числе проектов, результаты которых имеют перспективу коммерциализации и реализуются субъектами малого инновационного предпринимательства, и проектов по вовлечению молодежи в инновационную деятельность, реализуемых центрами молодежного инновационного творчества или в интересах центров молодежного инновационного творчества и других элементов инно-

вационной инфраструктуры в целях последующего создания малых инновационных предприятий.

Фонд льготного кредитования агропромышленного комплекса создан постановлением Правительства РФ от 26 февраля 1997 г. № 224 «Об экономических условиях функционирования агропромышленного комплекса Российской Федерации в 1997 году».

Средства Фонда используются для краткосрочного кредитования сезонных затрат организаций агропромышленного комплекса. Предоставляются средства товаропроизводителям агропромышленного комплекса независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности: на основе платности, срочности и возврата, на срок не более одного года с обязательным заключением договора между банком — агентом и ссудозаемщиком, на льготных условиях (с взиманием не более 25% учетной ставки Центрального банка РФ).

Формируется Фонд за счет: 1) бюджетных ассигнований в объемах, определяемых федеральным бюджетом на соответствующий год; 2) поступлений платы по процентам за кредиты, выданные из Фонда (за исключением маржи), а также пеней за просрочку уплаты процентов за использование средств Фонда.

Федеральный фонд производственных инноваций создан постановлением Правительства РФ от 26 августа 1995 г. № 827 «О Федеральном фонде производственных инноваций» в целях государственной поддержки важнейших инновационных проектов по приоритетным направлениям научно-технического прогресса, освоения конкурентоспособных технологий и производств, а также мероприятий по освоению новых видов продукции.

Формируется Фонд исключительно за счет бюджетных ассигнований. Средства Фонда направляются на: содействие государственной политике по поддержке инновационных проектов по приоритетным направлениям научно-технического прогресса; участие в разработке, проведении экспертизы и конкурсного отбора по реализации инновационных проектов, направленных на структурную перестройку экономики; поддержку производства принципиально новых видов продукции и технологий путем финансирования строительства, реконструкции и технического перевооружения объектов, создания уникальных научно-исследовательских и испытательных установок; содействие строительству и реконструкции наукоемких производств и т. д.

Правительства (администрации) субъектов РФ также могут создавать свои целевые денежные фонды. Данная разновидность целевых денежных фондов создается достаточно редко субъектами РФ, в чем

проявляется общий курс на уменьшение целевых денежных фондов. Однако в некоторых субъектах РФ существуют различные целевые денежные фонды правительств (администраций).

§ 5. Правовой режим государственных отраслевых (ведомственных) денежных фондов

Отраслевые денежные фонды создаются при министерствах или ведомствах Российской Федерации, а иногда — при министерствах и иных органах исполнительной власти субъектов РФ, на основе постановлений Правительства РФ и иных нормативных актов органов исполнительной власти. Средства данных фондов имеют конкретные цели использования в рамках отрасли хозяйствования или определенного вида деятельности. Они позволяют финансировать мероприятия внутриотраслевого характера, т. е. выступают дополнительными источниками финансирования деятельности министерств, ведомств и иных исполнительных органов, а также предприятий, учреждений и организаций, входящих в систему данных органов. Бюджетные ассигнования не являются источниками образования данных фондов. Последние формируются, как правило, за счет добровольных отчислений предприятий, учреждений и организаций той или иной сферы. В этом заключается отличие отраслевых фондов от целевых фондов Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов РФ, основным источником которых являются бюджетные ассигнования.

В России создаются также и межотраслевые государственные денежные фонды. Ранее действовавший Порядок образования и использования денежных фондов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ непосредственно регламентировал деятельность отраслевых и межотраслевых денежных фондов¹. В настоящий момент создание межотраслевых денежных фондов значительно сокращено, но все же имеет место².

¹ См. постановление Правительства РФ от 12 апреля 1994 г. № 315 «О порядке образования и использования отраслевых и межотраслевых внебюджетных фондов» (утратило силу).

² См., например, приказ Федеральной службы по тарифам от 23 октября 2007 г. № 216 «Об утверждении Положения о Межотраслевом внебюджетном фонде научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ Федеральной службы по тарифам»; распоряжение правительства Москвы от 12 февраля 1993 г. № 225-РП «О создании в Департаменте строительства специального межотраслевого внебюджетного фонда финансирования научно — исследовательских и опытно — конструкторских работ»; постановление Администрации Новосибирской области от 23 мая 1995 г. № 193 «О создании Межотраслевого фонда энергосбережения и развития топливно-энергетического комплекса Новосибирской области».

К числу отраслевых денежных фондов следует относить фонды финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ федеральных органов исполнительной власти, Централизованный фонд социального и материального развития Министерства иностранных дел РФ, Резервный фонд Министерства транспорта РФ и др.

Правовой режим фондов федеральных органов исполнительной власти для финансирования научных исследований и экспериментальных разработок определен¹ положениями о каждом из этих фондов² и иными нормативными актами органов исполнительной власти³.

Относительно порядка создания фондов необходимо отметить следующее. В 1995 г. Министерство науки и технической политики РФ⁴ сформировало Российский фонд технологического развития (Центр технологического развития). В настоящий момент данный Фонд преобразован в Фонд развития промышленности и передан из ведения Министерства образования и науки⁵ в ведение Министерства промышленности и торговли РФ. Иные органы исполнительной власти создают внебюджетные фонды финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ соответствующих органов⁶.

¹ До 1 декабря 2012 г. действовал Порядок образования и использования внебюджетных фондов федеральных органов исполнительной власти и коммерческих организаций для финансирования научных исследований и экспериментальных разработок, утв. постановлением Правительства РФ от 13 октября 1999 г. № 1156, в соответствии с которым для финансирования научных исследований и экспериментальных разработок могли создаваться фонды не только органами исполнительной власти, но и коммерческими организациями.

² См., например, Положение о внебюджетном фонде НИОКР и освоения наукоемкой продукции в строительстве, утв. постановлением Государственного комитета РФ по вопросам архитектуры и строительства от 21 июня 1993 г.

³ См., например, приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 16 июля 2007 г. № 481 «О создании Внебюджетного фонда финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору»; приказ Министерства информационных технологий и связи РФ от 15 августа 2007 г. № 97 «О Внебюджетном отраслевом фонде НИОКР Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации».

⁴ В настоящее время создано Министерство промышленности и торговли РФ. Подробнее см. Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (с изм. от 23 ноября 2016 г. № 620); Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изм. от 23 ноября 2016 г. № 620).

⁵ См. Указ Президента от 4 марта 2010 г. № 271 «Вопросы Министерства образования и науки Российской Федерации».

⁶ См., например, приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 20 июля 2005 г. № 960 «О введении в действие Положения об отрасле-

Средства внебюджетных фондов федеральных органов исполнительной власти направляются на финансирование научных исследований и экспериментальных разработок в области создания новых видов наукоемкой продукции, сырья и материалов, разработки новых и совершенствования применяемых технологий, повышения технического уровня продукции, стандартизации и сертификации продукции, охраны труда и техники безопасности и другие цели.

Контроль за целевым использованием средств внебюджетных фондов федеральных органов исполнительной власти осуществляют Министерство образования и науки РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство финансов РФ.

Внебюджетные фонды федеральных органов исполнительной власти формируются за счет добровольных отчислений, осуществляемых на договорной основе организациями (хозяйствующими субъектами), находящимися в их ведении, а также отчислений коммерческих организаций и иных поступлений, не запрещенных законодательством.

Фонд развития промышленности основан для модернизации российской промышленности, организации новых производств и обеспечения импортозамещения. Фонд создан в 2014 г. по инициативе Министерства промышленности и торговли РФ путем преобразования Российского фонда технологического развития¹.

Фонд предлагает льготные условия софинансирования проектов, направленных на разработку новой высокотехнологичной продукции, техническое перевооружение и создание конкурентоспособных производств на базе наилучших доступных технологий.

Централизованный фонд социального и материального развития Министерства иностранных дел РФ образован в соответствии с Указом Президента РФ от 14 марта 1995 г. № 271 «О дополнительных мерах по повышению эффективности работы Министерства иностранных дел РФ».

в нем внебюджетном фонде финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и Регламента отраслевого внебюджетного фонда финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии» (с изм. от 12 августа 2011 г. № 4403).

¹ Ранее, до преобразования Российского фонда технологического развития, федеральные органы исполнительной власти и коммерческие организации, создавшие подобные фонды, в соответствии с договором, заключенным с Министерством образования и науки РФ ежеквартально перечисляют в Российский фонд технологического развития 25% средств, поступающих в их внебюджетные фонды. Подробнее см.: Приказ Министерства образования и науки РФ от 12 сентября 2007 г. № 252 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральным агентством по науке и инновациям государственной функции по ведению реестра отраслевых и межотраслевых фондов финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ» // БНА. 2008. № 9.

Правовой режим данного Фонда определен Положением о централизованном фонде социального и материального развития Министерства иностранных дел РФ, утв. постановлением Правительства РФ от 24 мая 1995 г. № 503.

Средства Фонда предназначены для финансирования мероприятий по укреплению материально-технической базы Министерства иностранных дел РФ, развитию социальной сферы и материальному стимулированию его сотрудников. С помощью Фонда Министерство иностранных дел РФ обеспечивает своих сотрудников жильем, производит частичную оплату платных медицинских услуг, организует отдых детей и подростков сотрудников и т. д.

Фонд формируется за счет 10-процентных отчислений от внебюджетных средств в рублях и иностранной валюте, получаемых Министерством иностранных дел РФ от оказания консульских и других видов услуг.

Резервный фонд Министерства транспорта РФ создан Правительством РФ для обеспечения безопасного функционирования транспортных систем и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в транспортном комплексе.

Правовой режим данного фонда определен постановлением Правительства РФ от 21 июля 1997 г. № 921, которым был утвержден Порядок образования и использования средств Резервного фонда Министерства транспорта РФ для обеспечения безопасного функционирования транспортных систем и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в транспортном комплексе.

Образуется Резервный фонд за счет: добровольных отчислений организаций морского, речного и автомобильного транспорта независимо от формы собственности в размере до 1% доходов от основной деятельности; сборов от лицензирования всех видов деятельности на морском, речном и автомобильном транспорте в размере определенном законодательством РФ; добровольных отчислений страховых компаний, осуществляющих страхование транспортных средств и другого имущества на морском, речном и автомобильном транспорте; добровольных целевых отчислений организаций морского, речного и автомобильного транспорта; отчислений в размере 10% портовых, корабельных и иных сборов на морском и речном транспорте; добровольных средств иных юридических и физических лиц; иных источников.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что представляют собой целевые государственные и муниципальные (местные) денежные фонды? Какова цель их создания?
2. Определите современную государственную политику в отношении целевых денежных фондов.

3. Охарактеризуйте основные нормативные акты, определяющие правовой режим целевых государственных и муниципальных денежных фондов.

4. Проведите классификацию целевых государственных и муниципальных денежных фондов.

5. В чем особенности правового регулирования создания целевых муниципальных денежных фондов?

6. Какие органы государственной власти и местного самоуправления уполномочены создавать целевые денежные фонды?

7. В чем отличие целевых бюджетных фондов от целевых внебюджетных фондов?

8. Каковы отличия государственных и муниципальных денежных фондов от негосударственных целевых фондов?

9. Раскройте понятие целевых бюджетных фондов: правовой режим, цели создания, источники формирования, особенности функционирования.

10. Каково значение Инвестиционного фонда РФ?

11. Дайте характеристику резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ.

12. Каково значение социальных внебюджетных фондов?

13. Дайте характеристику Пенсионного фонда РФ.

14. Выделите особенности деятельности Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

15. Каковы правовой режим и источники образования Фонда социального страхования РФ, а также основные направления использования его средств?

16. Как в настоящее время финансируются государственные программы, связанные с социальной защитой граждан от безработицы?

17. Какие целевые фонды могут создаваться на уровне субъектов РФ и местном уровне?

18. В чем особенности целевых фондов Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов РФ?

19. Что характерно для государственных отраслевых денежных фондов? Какие виды государственных отраслевых денежных фондов существуют?

Раздел III

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ФИНАНСОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ КОММЕРЧЕСКИХ И НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Глава 11. Общие положения правового режима финансов и финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий

§ 1. Финансы государственных и муниципальных предприятий как объект финансово правового регулирования

Финансы предприятий (коммерческих организаций) представляют собой экономическую категорию, которая выражает отношения, связанные с формированием, распределением и использованием денежных ресурсов названных субъектов права для осуществления их хозяйственной деятельности. Финансы предприятий (коммерческих организаций) являются относительно самостоятельным звеном единой финансовой системы Российского государства.

Широкую совокупность отношений предприятий (коммерческих организаций) в области финансов по экономическому содержанию можно систематизировать по следующим направлениям — отношения:

1) связанные с формированием уставного капитала хозяйствующего субъекта. Конкретные способы образования уставного капитала зависят от организационно-правовой формы хозяйствования. Уставный капитал является основным источником формирования производственных фондов, приобретения нематериальных активов любой коммерческой организации и предприятия;

2) связанные с производством и реализацией продукции, возникновением вновь созданной стоимости. К ним относятся денежные отношения между поставщиком и покупателем, заказчиком и подрядчиком и т. д.;

3) между коммерческими организациями и предприятиями, связанные с эмиссией и размещением ценных бумаг, взаимным кредитованием, долевым участием в создании совместных предприятий;

4) между хозяйствующим субъектом и его подразделениями, вышестоящей организацией, союзами и ассоциациями, членами которых они являются (возникающие при выполнении взаимных финансовых обязательств);

5) между хозяйствующими субъектами и финансовой системой государства, возникающие при уплате налогов и других платежей в бюджет, формировании внебюджетных фондов, получении ассигнований из бюджета, предоставлении налоговых льгот, и применении штрафных санкций;

6) между хозяйствующими субъектами и банковской системой;

7) между хозяйствующими субъектами и страховыми компаниями, возникающие при страховании имущества и т. д.

Состояние финансовой системы Российского государства в целом, ее динамичность и развитие зависит от устойчивости функционирования всех звеньев ее составляющих. Каждое из звеньев финансовой системы концентрирует специфические финансовые отношения, посредством которых образуются и используются централизованные и децентрализованные денежные фонды (ресурсы) в целях удовлетворения различных по своему содержанию и масштабам общественных потребностей.

Исследуя категорию финансовой правосубъектности предприятий (коммерческих организаций), следует подчеркнуть, что денежные фонды — финансы настоящих субъектов финансового права, характеризуются, прежде всего, принадлежностью совместно с финансовыми средствами государственных и муниципальных учреждений к *децентрализованным денежным фондам*.

Финансовая правосубъектность предприятия (коммерческой организации) определяется возможностью названных субъектов быть участником конкретных финансовых правоотношений по образованию, распределению и использованию децентрализованных денежных фондов, представляющих собой совокупность собственных средств от прибыли, а так же внешних заемных, бюджетных поступлений необходимых для функционирования и развития предприятия (коммерческой организации) и выполнения финансовых обязательств.

Важнейшая *особенность* и значение финансов предприятий (коммерческих организаций) заключаются в их непосредственной связи с материальным производством и иной производственно-хозяйственной деятельностью. *Другие особенности* выражаются в том, что это звено финансовой системы: 1) организуется и функционирует на коммерческой основе самокупаемости и самофинансирования; 2) относится

к децентрализованным финансам (в отличие от государственного бюджета, государственного кредита и др.).

К понятию централизованных и децентрализованных фондов представители науки финансового права традиционно обращаются в рамках исследования финансовой системы государства, кроме того в научных исследованиях вопрос об определении и разграничении понятий централизованных и децентрализованных фондов поднимался довольно давно, рассматривался как дополнительный, сопутствующий другим проблемам.

В научных работах экономистов¹ децентрализованные финансы рассматриваются как основа финансовой системы, поскольку именно в этой сфере формируется преобладающая доля доходов, которая в результате перераспределения в соответствии с нормами финансового права образует доходы бюджетов всех уровней, а также бюджетов внебюджетных фондов.

Такова же точка зрения представителей юридической финансовой науки, отмечающих значимую роль децентрализованных денежных фондов, в частности: финансы предприятий, являются важнейшим звеном финансовой системы, поскольку в нем формируются финансовые потоки, отражающие созданный валовой внутренний продукт². При этом определенная часть указанных средств в дальнейшем направляется на финансовое, в большей части бюджетное обеспечение, а также возвращается населению в форме социальных трансфертов. Другая часть бюджетных средств направляется на финансирование как текущей, так и инвестиционной деятельности предприятий в соответствии с действующим законодательством, что подтверждает положение о тесной взаимосвязи и взаимозависимости составных звеньев финансовой системы, обусловленных их единой сущностью.

Для финансового права важно, что децентрализованные финансы: могут при определенных условиях превращаться в централизованные фонды средств и наоборот; имеют двойственную природу, регулируются нормами финансового права, а с другой — нормами гражданского права или иной отрасли³. В целом финансовая деятельность государства с организационной точки зрения осуществляется в форме соз-

¹ См., например: Финансы: учебник / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. 2-е изд. М., 2007. С. 32; Финансы: учебник / под ред. А. И. Архипова, И. А. Погосова. М., 2008. С. 6 и др.

² Финансовое право: учебник. 2-е изд. / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. М., 2009. С. 105.

³ См.: Древалъ Л. Н. Субъекты российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой. М., 2008. С. 115.

дания и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств.

В научных источниках определения и характеристика понятий финансов предприятий (коммерческих и некоммерческих организаций) и финансов государственных (муниципальных) учреждений базируются, в свою очередь, на основополагающей категории финансового права — финансах. Несмотря на то, что «финансы также стары как государство»¹, их роль объективно значима в жизни каждого из них на протяжении всей истории развития государства. Финансы являются средством решения многих задач, достижения определенных целей любого государства. Государство не может реализовать свою внутреннюю и внешнюю политику, обеспечить выполнение своих социально-экономических программ, функций обороны и безопасности страны, не располагая финансовыми ресурсами и не используя широкие возможности воздействия на все эти явления посредством финансового механизма².

Финансы предприятий (коммерческих организаций) — это система экономических (денежных) отношений, возникающих в процессе формирования, распределения и использования предприятиями денежных фондов и доходов в связи с осуществлением ими производственно-хозяйственной и социальной деятельности, в результате которой создаются материальные блага, производятся товары и формируется прибыль, которая является главным источником производственного и социального развития общества.

Финансам предприятий свойственны обеспечивающая, распределительная и контрольная функции, характерные для категории финансов в целом, в которых выражается их социально-экономическая роль, т. е. предназначение в жизни общества и государства.

Обеспечивающая функция заключается в систематическом формировании в необходимом объеме финансовых ресурсов. *Распределительная* функция тесно связана с обеспечивающей функцией и проявляется через распределение общей суммы сформированных финансовых ресурсов предприятий, через формирование фондов денежных средств. *Контрольная* функция предполагает осуществление финансового контроля за результатами производственно-хозяйственной деятельности организации.

Финансы предприятий (коммерческих организаций) не только отражают в денежной форме производственно-хозяйственную деятель-

ность, но и призваны активно воздействовать на повышение ее эффективности.

В материальном выражении финансы предприятий (коммерческих организаций) представляют собой совокупность денежных фондов, или финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении конкретных предприятий. К ним относятся фонды накопления и потребления, резервные, социальные и жилищные фонды, фонды материального поощрения работников и др. На предприятиях, осуществляющих реализацию продукции на экспорт и получающих валютную выручку, формируется валютный фонд.

Все эти денежные фонды и доходы создаются предприятиями (коммерческими организациями) в плановом порядке за счет разных источников: прежде всего, за счет собственных средств, образующихся в результате производственно-хозяйственной деятельности (прибыль, амортизационные отчисления и др.). Предприятиями (коммерческими организациями) могут быть также использованы кредиты банков, средства, выделяемые вышестоящим органом, и, в предусмотренных случаях, дотации из бюджета и целевое бюджетное финансирование, или добровольные взносы (пожертвования) организаций и граждан. Также планомерно они используются предприятиями в соответствии с их планами и программами экономического и социального развития, договорами.

Финансы предприятий (коммерческих организаций) играют важную роль не только в обеспечении денежными средствами производственно-хозяйственной деятельности, но и в определенной мере в социальной жизни каждого соответствующего трудового коллектива, а в конечном счете, в социально-экономическом развитии страны.

Помимо этого финансы предприятий (коммерческих организаций) в значительной мере определяют формирование доходов бюджетной системы посредством налоговых и иных платежей.

Исходную теоретическую основу финансов предприятий (коммерческих организаций) в значительной мере определяет само понятие предприятия как самостоятельного хозяйствующего субъекта, обладающего правами юридического лица, производящего продукцию, товары и услуги, выполняющего работы и занимающегося различными видами экономической деятельности, цель которой — обеспечение общественных потребностей и на этой основе извлечение прибыли и приращение капитала.

В ГК РФ термин «предприятие» употребляется в двух значениях. Во-первых, он используется в гражданском законодательстве для обозначения некоторых видов юридических лиц (субъектов права). Во-вторых, термин «предприятие» обозначает имущественный комплекс,

¹ Иловайский С. И. Конспект лекций по финансовому праву. Одесса, 1889. С. 5.

² См.: Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000. С. 6; Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 4-е изд. М., 2008. С. 22.

который рассматривается как объект права, используемый для осуществления предпринимательской деятельности.

Предприятие (коммерческая организация) в целом или его часть могут быть объектом купли-продажи, залога, аренды и других сделок, связанных с установлением, изменением и прекращением вещных прав (ст. 132 ГК РФ).

В состав предприятия (коммерческой организации) как имущественного комплекса входят все виды имущества, предназначенные для его деятельности, включая земельные участки, здания, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукцию, права требования, долги, а также права на обозначения, индивидуализирующие предприятие, его продукцию, работы и услуги (коммерческое обозначение, товарные знаки, знаки обслуживания), и другие исключительные права, если иное не предусмотрено законом или договором.

Таким образом, как объект гражданского оборота предприятие (коммерческая организация) представляет собой имущественный комплекс, в состав которого входит не только недвижимое, но и движимое имущество. При этом предприятием (коммерческой организацией) признается только такой имущественный комплекс, который используется для осуществления хозяйственной, предпринимательской деятельности. На предприятиях сферы материального производства создается валовой внутренний продукт и национальный продукт. Именно в сфере материального производства происходит первичное распределение созданного общественного продукта на фонд возмещения израсходованных средств производства, фонд выплачиваемых работникам заработной платы и прибавочный продукт. Этим и определяется место предприятий (коммерческих организаций) как исходного звена финансовой системы. В иных звеньях происходит процесс перераспределения созданного на предприятиях валового внутреннего продукта через изъятия части дохода предприятий в виде различных налогов и сборов.

Следует отметить роль финансов предприятий (коммерческих организаций) в обеспечении эффективного и социального развития состоящую в следующем:

1) финансовые ресурсы, которые концентрируются государством для финансирования различных общественных потребностей, формируются в основном за счет финансов предприятий (коммерческих организаций);

2) финансы предприятий (коммерческих организаций) формируют финансовую основу обеспечения непрерывности производственного процесса, направленного на удовлетворение спроса на товары и услуги;

3) часть финансовых ресурсов, сформированных предприятиями (коммерческими организациями), непосредственно направляются на цели потребления, способствуя тем самым решению социальных задач, стоящих перед обществом;

4) финансы предприятий (коммерческих организаций) могут служить инструментом государственного регулирования экономики, с их помощью осуществляется регулирование отраслевых пропорций.

Финансовые правоотношения с участием предприятия (коммерческой организации) следует определять как урегулированные нормами финансового права общественные отношения, имущественные по своей сути, возникающие в процессе финансовой деятельности, посредством которой организацией осуществляется выполнение государственного задания обусловленного правовым статусом предприятия (коммерческой организации).

Финансовые отношения предприятия (коммерческой организации) возникают в процессе формирования движения капитала, доходов, резервов и других его денежных источников, т. е. его финансовых ресурсов. На уровне организации финансовые отношения можно объединить в следующие группы:

1) финансовые отношения с финансово-кредитной системой. Это отношения с бюджетами различных уровней и внебюджетными фондами, связанные с перечислением налогов и сборов, а также отношения с кредитными, страховыми компаниями, фондами и валютными биржами и т. д.;

2) финансовые отношения организации с другими предприятиями. Эти отношения с поставщиками сырья, топлива, транспортных услуг, а также отношения с потребителем его продукции;

3) финансовые отношения внутри предприятия. Это отношения внутри предприятия (коммерческой организации);

4) финансовые отношения между предприятием (коммерческой и организацией) и его инвесторами (акционерами, инвесторами, собственниками) по поводу формирования и эффективного использования капитала, выплаты дивидендов, процентов и др.

Финансы предприятий (коммерческих предприятий) можно классифицировать по различным признакам.

По *организационно-правовым формам* выделяют: финансы акционерных обществ; финансы обществ с ограниченной ответственностью; финансы обществ с дополнительной ответственностью; финансы полных товариществ; финансы товариществ на вере; финансы производственных кооперативов; финансы государственных и муниципальных предприятий. В практической деятельности очень важно учитывать особенности финансов предприятий (коммерческих орга-

низаций) различных организационно-правовых форм, ибо игнорирование данного обстоятельства может привести к конфликтам между собственниками, управляющими и работниками.

По *отраслевой, ведомственной принадлежности* различают: финансы промышленных предприятий; финансы сельскохозяйственных предприятий; финансы транспортных организаций; финансы научно-исследовательских, конструкторских, проектных организаций; финансы строительных, монтажных организаций и др.

При этом ведущее место в системе финансов предприятий (коммерческих организаций) занимают финансы промышленных предприятий. Это определяется тем, что они обслуживают такую отрасль, в которой создается большая часть совокупного общественного продукта, национального дохода и денежных накоплений.

Специфика организации финансов предприятий различной ведомственной и отраслевой принадлежности обусловлена технико-экономическими особенностями той или иной отрасли, сочетанием операций производственного и непроизводственного характера и т. п.

В *зависимости от размеров предприятий* различают: финансы малых предприятий; финансы средних и финансы крупных предприятий.

Размер организации оказывает влияние на организацию финансов в части наличия либо отсутствия возможности привлечения финансовых ресурсов для расширения совершенствования производства из внешних источников, а также в части возможности использования специальных режимов налогообложения, ведения финансовой отчетности.

В *зависимости от субъектов права собственности* различают: финансы организаций, имущество которых находится в собственности: граждан и юридических лиц РФ, в том числе и иностранных (частной); Российской Федерации (государственной); субъектов РФ (государственной); муниципальных образований (муниципальной); совместной собственности.

Таким образом, настоящее время финансы предприятий создаются и функционируют в различных организационно-правовых формах и отраслевой (ведомственной) принадлежности, что предопределяет свою специфику в порядке организации финансов, в составе и структуре их финансовых ресурсов, доходов и расходов, в частности, по-разному формируется уставный капитал, распределяется прибыль.

От формы собственности предприятия зависят определение имущественной ответственности, порядок образования и использования финансовых ресурсов, распределение финансовых результатов, взаимоотношения между участниками производственного процесса.

Составным элементом финансов предприятий как звена финансовой системы выступают финансы *государственных и муниципальных предприятий*. В условиях рыночной экономики они в сравнении с предприятиями, основанными на других формах собственности, составляют существенно меньшую часть системы финансов предприятий (коммерческих организаций) в целом. Вопрос реформирования системы государственных (муниципальных) предприятий для Российской Федерации сохраняет свою актуальность. По своей эффективности данные субъекты значительно уступают организациям иных форм собственности.

В результате приватизации, обусловленной переходом к рыночным экономическим отношениям, большая часть предприятий утратила государственную форму собственности. Однако значительное число государственных (и муниципальных) предприятий продолжает действовать в такой форме. К тому же не все объекты подлежат приватизации в силу их особой роли для государства. Кроме того, в условиях становления рыночных отношений государственный сектор имеет важное значение в обеспечении устойчивости экономики и социальной стабильности. Финансы государственных и муниципальных предприятий предназначены для выполнения *задач публичного характера*, что обусловило соответствующее их значение и специфику правового регулирования отношений, связанных с их функционированием, а также содержания возникающих при этом правоотношений.

Отмеченная специфика заметно проявляется в финансово-правовом регулировании отношений в этой сфере, что обуславливает выделение совокупности норм, устанавливающих правовой режим финансов государственных и муниципальных предприятий, в особый институт финансового права.

Вместе с тем это не исключает участия государственных и муниципальных предприятий в налоговых, бюджетных и других финансовых правоотношениях, в которых участвуют все другие организации независимо от формы собственности, на основе которой они организованы, и тем самым подпадают под воздействие тех или иных институтов финансового права. В то же время названный институт относится лишь к государственным и муниципальным предприятиям, определяя *дополнение* к общим для всех предприятий правил (или исключениям из них), установленных нормами финансового права. С учетом данного замечания рассматриваются вопросы правового режима финансов государственных и муниципальных предприятий.

Итак, *государственные и муниципальные предприятия особо выделяются и в аспекте финансово-правовых отношений*. Это обусловлено тем, что они, в отличие от других предприятий, входят в сферу дейст-

вия функций *государственного управления*, которые распространяются и на их финансовую деятельность. Поэтому круг финансовых отношений государственно-властного характера с участием государственных и муниципальных предприятий является *более широким*, чем с участием других предприятий. Последние же вступают в финансовые правоотношения в основном по поводу обязательных платежей (налогов и др.) в бюджетную систему, в определенных случаях — в связи с оказанием им финансовой поддержки за счет государственных средств. Такие правоотношения свойственны и государственным (муниципальным) предприятиям, однако помимо них они вступают и в другие финансовые отношения государственно-властного характера, обусловленные функциями государственного управления этими предприятиями.

Имущество таких предприятий находится соответственно в собственности Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований. Государственные и муниципальные предприятия действуют в форме *унитарных*. Подробно правовой статус этих предприятий определен Федеральным законом от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (с изм. от 23 мая 2016 г. № 149-ФЗ), включая сферу финансовых отношений.

Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия (ст. 113 ГК РФ).

В организационно-правовой форме унитарных предприятий действуют государственные и муниципальные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, поскольку имущество государственного или муниципального унитарного предприятия находится в государственной или муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Учредительным документом унитарного предприятия является его устав, утверждаемый уполномоченным государственным органом или органом местного самоуправления.

Устав унитарного предприятия должен содержать сведения о его фирменном наименовании и месте его нахождения, предмете и целях его деятельности. Устав унитарного предприятия, не являющегося казенным, должен содержать также сведения о размере уставного фонда унитарного предприятия.

Фирменное наименование унитарного предприятия должно содержать указание на собственника его имущества. Фирменное наименование казенного предприятия, кроме того, должно содержать указание на то, что такое предприятие является казенным.

Органом унитарного предприятия является руководитель предприятия, который назначается уполномоченным собственником органом, если иное не предусмотрено законом, и ему подотчетен.

Унитарное предприятие отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом.

Унитарное предприятие не несет ответственность по обязательствам собственника его имущества.

Собственник имущества унитарного предприятия, за исключением собственника имущества казенного предприятия, не отвечает по обязательствам своего унитарного предприятия. Собственник имущества казенного предприятия несет субсидиарную ответственность по обязательствам такого предприятия при недостаточности его имущества.

Таким образом, унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество, которое является неделимым и не может быть распределено по вкладам и т. д. В отношении государственных унитарных предприятий установлены меры *по усилению контроля за их деятельностью*, включая финансовую. Унитарное предприятие обязано публиковать отчетность о своей деятельности в случаях, предусмотренных федеральными законами или иными нормативными правовыми актами РФ.

Государственное или муниципальное предприятие ежегодно перечисляет в соответствующий бюджет часть прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в порядке, в размерах и в сроки, которые определяются Правительством РФ, уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления.

В процессе образования и использования финансовых ресурсов осуществляется контроль со стороны государственного (муниципального) органа, в ведении которого находится предприятие, за его производственно-хозяйственной деятельностью, за правильностью расходования материальных, трудовых и денежных ресурсов в ходе производства и реализации продукции, за получением и использованием накоплений, выполнением финансовых обязательств перед государством или муниципальным образованием. Унитарное предприятие создается от имени публично-правового образования решением упол-

номоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления.

Минимальный размер уставного фонда унитарного предприятия определяется законом о государственных и муниципальных унитарных предприятиях.

Порядок формирования уставного фонда унитарного предприятия устанавливается законом о государственных и муниципальных унитарных предприятиях. Если по окончании финансового года стоимость чистых активов унитарного предприятия окажется меньше размера уставного фонда, орган, уполномоченный создавать такие предприятия, обязан произвести в установленном порядке уменьшение уставного фонда. Если стоимость чистых активов становится меньше размера, определенного законом, унитарное предприятие может быть ликвидировано по решению суда. В случае принятия решения об уменьшении уставного фонда унитарное предприятие обязано уведомить об этом в письменной форме своих кредиторов.

Кредитор унитарного предприятия вправе потребовать прекращения или досрочного исполнения обязательства, должником по которому является это предприятие, и возмещения убытков.

Следует также подчеркнуть, что государственное или муниципальное предприятие (организация) может быть создано в случае:

необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, которое необходимо для обеспечения безопасности РФ;

необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам), а также организации и проведения закупочных и товарных интервенций для обеспечения продовольственной безопасности государства;

необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий;

необходимости осуществления научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением безопасности РФ;

необходимости разработки и изготовления отдельных видов продукции, находящейся в сфере интересов РФ и обеспечивающей безопасность РФ;

необходимости производства отдельных видов продукции, изъятых из оборота или ограниченно оборотоспособной.

Стратегии развития предприятий основываются на утвержденных в установленном порядке программах и решениях, принятых Президентом РФ и Правительством РФ.

Стратегия развития предприятия утверждается федеральным органом исполнительной власти в устанавливаемом им порядке с привлечением (при необходимости) представителей иных федеральных органов исполнительной власти.

Программа деятельности федерального государственного унитарного предприятия основывается на утвержденной в установленном порядке стратегии развития предприятия, за исключением федеральных государственных унитарных предприятий, включенных в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества, либо в отношении которых приняты в установленном порядке решения о ликвидации¹.

На базе государственного или муниципального имущества государственных и муниципальных предприятий может быть создано унитарное казенное предприятие.

Федеральное казенное предприятие создается по решению Правительства РФ или федеральным органом исполнительной власти, которые утверждают и его устав. Аналогичный порядок установлен в отношении региональных и муниципальных казенных предприятий. Такие предприятия работают в более жестком правовом режиме, что относится и к их финансовой деятельности. В частности, они могут получать кредиты только при наличии гарантий упомянутых органов власти, без согласия которых не вправе и отчуждать закрепленное за данными предприятиями недвижимое имущество. В уставах казенных предприятий закрепляются помимо видов обязательной деятельности, для которых они созданы, также и виды их самостоятельной деятельности, порядок распределения прибыли, обязанность использовать федеральные денежные средства по целевому назначению. По обязательствам казенного предприятия при недостаточности его имущества государство несет субсидиарную ответственность. В отличие от других унитарных предприятий в казенном предприятии уставный фонд не формируется.

Предприятие может быть создано путем учреждения, реорганизации существующего унитарного предприятия в форме разделения, выделения либо слияния, а также путем изменения вида унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения.

В целях создания предприятия федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого будет находиться предприятие, обеспечивает подготовку следующих документов: технико-экономическое

¹ См. постановление Правительства РФ от 10 апреля 2002 г. № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий» (с изм. от 17 апреля 2014 г. № 351).

обоснование создания предприятия, включающее в себя финансово-экономический анализ состояния унитарного предприятия с указанием структуры кредиторской и дебиторской задолженности; проект устава предприятия; проект программы деятельности предприятия на очередной год и плановый период; проект сметы доходов и расходов предприятия на очередной год и плановый период, в которой выделяются доходы и расходы, связанные с выполнением заказов на поставки товаров (работ, услуг) для федеральных государственных нужд; проект перечня имущества, которое подлежит закреплению за предприятием на праве оперативного управления для производства по заказу государства продукции (работ, услуг) в соответствии с уставом предприятия; отчет об оценке имущества, которое подлежит закреплению за предприятием на праве оперативного управления, содержащий сведения о рыночной стоимости имущества.

Предприятие при создании наделяется имуществом, необходимым и достаточным для осуществления видов деятельности, предусмотренных уставом предприятия. Предприятие осуществляет свою деятельность в соответствии с утвержденными в установленном порядке уполномоченным органом программой деятельности и сметой доходов и расходов.

Смета доходов и расходов составляется на основе программы деятельности. Финансирование деятельности предприятия осуществляется за счет доходов от реализации производимой им продукции (работ, услуг) в соответствии со сметой доходов и расходов. Порядок выделения предприятию средств федерального бюджета определяется бюджетным законодательством.

Порядок распределения доходов казенного предприятия определяется Правительством РФ, уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления¹.

В результате казенное предприятие может быть создано в случае:

1) если преобладающая или значительная часть производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для федеральных государственных нужд, нужд субъекта РФ или муниципального образования;

2) необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, необходимого для обеспечения безопасности РФ, функционирования воздушного, железнодоро-

¹ См. постановление Правительства РФ от 15 декабря 2007г. № 872 «О создании и регулировании деятельности федеральных казенных предприятий» (с изм. от 7 сентября 2011г. № 756).

рожного и водного транспорта, реализации иных стратегических интересов Российской Федерации;

3) необходимости осуществления деятельности по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг, реализуемых по установленным государством ценам в целях решения социальных задач;

4) необходимости разработки и производства отдельных видов продукции, обеспечивающей безопасность РФ;

5) необходимости производства отдельных видов продукции, изъятый из оборота;

6) необходимости осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств;

7) необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для казенных предприятий.

В связи с функционированием финансов государственных и муниципальных предприятий возникают экономические (денежные) отношения, в которых участвуют предприятия, их вышестоящие органы управления, органы создаваемых предприятиями на добровольной основе межотраслевых государственных объединений, финансовые и налоговые государственные органы.

Они различны по своему содержанию, основаниям, кругу субъектов, в связи с чем регулируются разными отраслями права, значительную часть их регулирует финансовое право.

Соответствующие финансово-правовые нормы содержатся в ряде финансово-правовых институтов, в частности институтах налогового права, государственных и муниципальных расходов и др.

Вместе с тем определенную совокупность представляют нормы, закрепляющие *организацию и функционирование финансов государственных и муниципальных предприятий и отраслей экономики* в целом. К ним относятся финансово-правовые нормы, определяющие виды денежных фондов предприятий, отраслевых органов государственного и муниципального управления, источники их образования, порядок планирования и целевое назначение, права и обязанности предприятий, органов государственного управления по планированию, образованию и использованию денежных фондов, распределению накоплений. Совокупность таких норм характеризует *правовой режим финансов государственных и муниципальных предприятий как особое подразделение (институт) финансового права*.

При осуществлении прав и обязанностей, предусмотренных упомянутыми финансово-правовыми нормами, государственные и муниципальные предприятия вступают в правоотношения с соответствующими органами исполнительной власти, финансовыми и налоговыми

органами, органами государственных межотраслевых объединений. Возникают также правоотношения между теми и другими названными государственными органами. Основанием возникновения этих отношений обычно является финансовый план предприятия, а также иные индивидуальные финансово-правовые акты министерства, другого отраслевого органа государственного управления. При этом права и обязанности предприятия в области финансов связаны с осуществляемой им производственно-хозяйственной деятельностью, а органа государственного управления — с организацией и руководством этой деятельностью.

§ 2. Понятие, принципы и правовые основы финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий

Государственным и муниципальным предприятиям для реализации своих производственных и социальных задач необходимо использовать находящиеся в их распоряжении финансовые ресурсы. В связи с этим они осуществляют финансовую деятельность, основное содержание и направленность которой определяются упомянутыми задачами.

Финансовая деятельность государственных и муниципальных предприятий представляет собой выполнение ими функций по формированию, распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) предприятий в связи с осуществлением своих производственных и социальных задач, обусловленных статусом и полномочиями унитарного или казенного предприятия.

Управление этой деятельностью осуществляется собственником имущества предприятия в лице уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления.

Уполномоченные органы государственной власти, в ведении которых находятся названные предприятия, определяют цели, предмет, виды деятельности унитарного предприятия, от которых зависит объем финансовых ресурсов и направления их использования предприятием. Собственник определяет также порядок составления, утверждения и установления показателей планов (программы) финансово-хозяйственной деятельности унитарного предприятия. Аналогичны функции органов местного самоуправления, ведающих определенными отраслями местного хозяйства.

Руководитель унитарного предприятия (директор, генеральный директор) является единоличным исполнительным органом унитарного предприятия. Руководитель унитарного предприятия назначает-

ся собственником имущества унитарного предприятия и ему подотчетен.

Управление финансами представляет собой неотъемлемую часть общей системы управления предприятием (организацией). В условиях рыночной экономики используемый для управления финансами предприятий финансовый менеджмент как составная часть процесса управления приобретает приоритетное значение.

В самом общем виде финансовый менеджмент можно определить как систему отношений по поводу формирования и использования финансовых ресурсов предприятий (коммерческих организаций) и на основе управления их финансовыми потоками, или это система рационального управления процессами финансирования хозяйственной деятельности предприятия (коммерческой организации)¹.

Как и любая система управления, финансовый менеджмент состоит из двух взаимодействующих подсистем: управляющей (субъект управления) и управляемой (объект управления).

Субъект управления, или управляющая подсистема, включает в себя совокупность следующих базовых элементов: организационная структура управления финансами; кадры финансовой службы; финансовые методы; финансовые инструменты; информация финансового характера; техническое обеспечение управления финансами.

Организационная структура системы управления финансами предприятия и ее кадровый состав могут быть построены различными способами в зависимости от размеров предприятия и вида его деятельности. Деятельность финансовых служб подчинена главной цели управления финансами организаций и направлена на обеспечение финансовой стабильности и на создание устойчивых предпосылок для получения прибыли и роста финансовых средств предприятия.

Финансовые методы можно определить как способы воздействия финансовых отношений на хозяйственный процесс. К основным из них следует отнести методы финансового учета, финансового планирования, прогнозирования, финансового анализа, финансового контроля, кредитования, страхования, финансовых расчетов и др.

Финансовые рычаги — это набор финансовых показателей, посредством которых управляющая система может оказать влияние на хозяйственную деятельность организации. Они включают: прибыль, доход, финансовые санкции, цену, дивиденды, заработную плату, налоги, инвестиции, процент, дисконт и т. п.

¹ См.: Лапуста М. Г., Мазурина Т. Ю., Скамай Л. Г. Финансы организаций (предприятий): учебник. М., 2007. С. 31.

Финансовые инструменты это любые контракты, по которым происходит одновременное увеличение финансовых активов, или это различные формы кратко и долгосрочного инвестирования, торговля которыми осуществляется на финансовом рынке.

Информация финансового характера является основой информационного обеспечения системы управления финансами на любом уровне. Она включает в себя любые сведения финансового характера: бухгалтерскую (финансовую) отчетность; данные управленческого учета; информацию кредитно-банковской системы, товарных, фондовых и валютных бирж и др.

Объект системы управления финансами организации представляет собой совокупность следующих взаимосвязанных элементов: финансовые ресурсы, источники финансовых ресурсов, финансовые отношения, денежный оборот.

Управление финансовыми ресурсами и источниками их формирования — одна из важнейших задач финансового менеджмента. Наличие финансовых ресурсов в необходимых размерах предопределяет финансовое благополучие предприятия, т. е. его финансовую устойчивость и платежеспособность.

Таким образом, финансовая работа на предприятии — это часть его управленческой функции, это специфическая деятельность, направленная на своевременное и полное обеспечение предприятия финансовыми ресурсами и их эффективное использование в целях обеспечения расширенного воспроизводства и выполнения всех его финансовых обязательств перед другими субъектами рынка и государством.

В процессе реализации своих стратегических целей финансовый менеджмент направлен на решение следующих основных задач:

- 1) обеспечение сбалансированности движения материальных и денежных потоков;
- 2) обеспечение формирования необходимого объема финансовых ресурсов в соответствии с задачами развития предприятия (организации) в предстоящем периоде;
- 3) эффективное использование финансовых ресурсов организации по всем направлениям ее деятельности;
- 4) обеспечение эффективного управления денежным оборотом организации;
- 5) достижение финансовой устойчивости и финансовой независимости организации;
- 6) обеспечение необходимого уровня ликвидации организации.

Функции государственных и муниципальных предприятий в области финансовой деятельности выражаются в следующих группах

субъективных прав и юридических обязанностей государственных предприятий и муниципальных предприятий:

1) по образованию, распределению и использованию финансовых ресурсов на цели производства и реализации продукции, расширения производства, материальное поощрение работников, социально-культурные цели и по созданию соответствующих денежных фондов; и, в связи, с этим по планированию своих финансовых ресурсов (как собственных, так и выделенных из государственного или местного бюджета, а так же заемных средств, в частности, полученного банковского кредита и др.). Фонды собственных средств представлены такими источниками денежных средств, имеющих характер фондов, как уставный капитал, резервный капитал, нераспределенная прибыль. Эта группа средств играет решающую роль в деятельности предприятия. Фонд заемных средств представлен такими источниками как кредиты банков, займы юридических и физических лиц, коммерческий кредит. В условиях рынка ни одно предприятие не может обойтись без заемных средств, которые способствуют повышению эффективности производства без дополнительных вложений собственного капитала. Фонды смешанных источников представлены денежными фондами, образованными из источников смешанного характера. Это инвестиционный, валютный фонды, фонд оборотных средств, предназначенные для развития производства. Оперативные денежные фонды, создающиеся предприятием периодически: фонд для выплаты заработной платы, фонд для выплаты дивидендов, фонд для платежей в бюджет и во внебюджетные фонды; фонды погашения кредитов и займов. Основой планирования служат утверждаемые уполномоченным органом показатели лимитов, плановых заданий, государственных или муниципальных заказов, а также показатели эффективности использования государственного и муниципального имущества унитарными предприятиями¹. Производственно-хозяйственная и финансовая деятельность предприятия осуществляется в соответствии с планом-заказом и планом развития предприятия².

2) по выполнению финансовых обязательств перед государством, вышестоящими органами, банками и др. Государственное или муниципальное предприятие обязано ежегодно перечислять в соответст-

¹ См. постановление Правительства РФ от 10 апреля 2002 г. № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий» (с изм. от 7 июля 2016 г. № 639).

² См. постановление Правительства РФ от 15 декабря 2007 г. № 872 «О создании и регулировании деятельности федеральных казенных предприятий» (с изм. от 7 сентября 2011 г. № 756).

вующий бюджет часть прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в порядке, размерах и в сроки, определяемые Правительством РФ, уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления;

3) по осуществлению финансового контроля на предприятии.

В свою очередь, при осуществлении *государственными и муниципальными предприятиями* этих прав и обязанностей возникают правоотношения с соответствующими уполномоченными государственными и муниципальными органами, которые осуществляют свои полномочия в данной сфере. К ним относятся полномочия:

1) по формированию уставного фонда подведомственных им государственных и муниципальных предприятий. Названный фонд может формироваться за счет денежных средств, а также ценных бумаг, других вещей, имущественных прав, имеющих денежную оценку;

2) по определению порядка составления, утверждения и установления показателей планов (программы) финансово-хозяйственной деятельности подведомственных унитарных предприятий; по планированию финансовых ресурсов, находящихся в ведении соответствующих уполномоченных органов, утверждению для подведомственных предприятий основных показателей, необходимых для финансовых расчетов лимитов, экономических нормативов, государственных заказов, показателей эффективности деятельности унитарных предприятий;

3) по распределению и использованию находящихся в их распоряжении финансовых ресурсов на проведение централизованных мероприятий в рамках своей сферы деятельности и содержание центрального аппарата;

4) по распределению и перераспределению денежных средств и накоплений между подведомственными предприятиями;

5) по распределению бюджетных и кредитных ресурсов, выделенных в их распоряжение, между подведомственными предприятиями;

6) по созданию и использованию централизованных денежных фондов на материальное поощрение, социально-культурные мероприятия, развитие производства, науки и техники в отрасли;

7) по осуществлению финансового контроля за подведомственными предприятиями, объединениями, организациями и в системе центрального аппарата; по утверждению бухгалтерской отчетности и отчетов подведомственных унитарных предприятий.

За финансовой деятельностью унитарного государственного и муниципального предприятия, помимо собственника, осуществляющего ведомственный контроль в лице уполномоченных органов, кон-

троль проводится и иными государственными органами, соответственно своей компетенции — налоговыми, финансовыми и др.

Бухгалтерская отчетность унитарного предприятия в случаях, определенных собственником его имущества, подлежит *обязательной ежегодной аудиторской проверке независимым аудитором*. По окончании отчетного периода предприятие представляет уполномоченным федеральным и региональным органам власти или местному самоуправлению отчетность и иные документы, перечень которых определяется Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления. В случаях, предусмотренных федеральными законами или иными нормативными правовыми актами РФ, унитарное предприятие обязано публиковать отчетность о своей деятельности.

Таким образом, общим для всех перечисленных функций государственных и муниципальных предприятий выражающихся в следующих группах субъективных прав и юридических обязанностей в области финансовой деятельности является то, что они выражены в денежной форме; регламентированы государством; в процессе реализации этих субъективных прав и юридических обязанностей формируются фонды денежных средств, в том числе и общегосударственные финансовые фонды, составляющие звенья финансовой системы РФ.

В целях обеспечения эффективного управления государственным сектором экономики Федеральное агентство по управлению государственным имуществом осуществляет разработку и утверждение программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий¹.

Финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий (организаций) свойственны определенные **принципы**, нашедшие отражение в законодательстве. К ним можно отнести следующие:

1) *принцип самостоятельности* предприятий в области финансов, сочетающийся с государственным регулированием и управлением в установленных правовыми нормами пределах. Настоящий принцип предполагает, что независимо от организационно-правовой формы организация (предприятие) самостоятельно определяет свою экономическую деятельность, источники финансирования, направления

¹ См. Постановление Правительства РФ от 7 июля 2016 г. № 639 «О внесении изменения в Правила разработки и утверждения программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

вложений денежных средств в целях извлечения прибыли. Право организаций в современных условиях в области коммерческой деятельности, инвестиционной деятельности существенно расширены;

2) *принципы планирования и прогнозирования* предприятиями процессов формирования и использования финансовых ресурсов, находящихся в их распоряжении, на основе заданий и лимитов, определенных уполномоченными органами. Его практическая реализация обеспечивает формирование системы финансового планирования, включающей в себя оперативное, текущее и перспективное планирование.

3) *принцип самокупаемости и самофинансирования* производственной деятельности предприятия. Соответственно этому принципу затраты на производство и реализацию продукции, на развитие производства в первую очередь осуществляются за счет собственных средств, получаемых в результате производственно-хозяйственной деятельности. Этот принцип предусматривает необходимость создания на предприятиях финансовых резервов (резервных фондов). *Самофинансирование* означают полную окупаемость затрат на производство и реализацию продукции, а также осуществление воспроизводства основных фондов и оборотных средств.

В необходимых случаях унитарные предприятия вправе осуществлять (по согласованию с собственником имущества) заимствования средств в формах: а) банковского кредита по договорам с кредитными организациями; б) бюджетных кредитов, предоставленных на условиях и в пределах лимитов, которые предусмотрены бюджетным законодательством РФ. При этом казенные предприятия вправе пользоваться банковским кредитом только *по разрешению* уполномоченных органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Унитарные предприятия вправе осуществлять заимствования также путем размещения облигаций или выдачи векселей.

Однако в целях решения государственных (и муниципальных) задач государственным и муниципальным предприятиям оказывается финансовая поддержка из денежных фондов соответствующих органов, в ведении которых они находятся;

4) *принцип ответственности* предприятий и их должностных лиц за результаты финансовой деятельности предприятий. Такая ответственность может быть предусмотрена нормами финансового, административного, уголовного, гражданского права. В ГК РФ (п. 5 ст. 113) предусмотрено, в частности, что унитарное предприятие отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. В то же время субсидиарную ответственность по обязательствам казенного предприятия при недостаточности его имущества несет Российская

Федерация. На основании НК РФ к государственным и муниципальным предприятиям применяются налоговые санкции, на основании БК РФ — бюджетные и т. д.;

5) *принцип разграничения финансовых ресурсов предприятия и финансовых ресурсов (казны) государства (или муниципального образования)*. Согласно ГК РФ (п. 4 ст. 214, п. 3 ст. 215) имущество государственных (муниципальных) предприятий, к которому относятся и денежные средства, закрепленное за ними, не входит в состав государственной или муниципальной казны;

6) *принцип обеспечения финансовых резервов связан с необходимостью их формирования для поддержки непрерывности хозяйственной деятельности*, которая всегда сопряжена с риском вследствие возможных колебаний рыночной конъюнктуры. Финансовые резервы могут формироваться предприятиями всех организационно-правовых форм;

7) *принцип финансового контроля* за использованием государственных и муниципальными предприятиями финансовых ресурсов. Контроль осуществляется компетентными государственными органами, в соответствующих случаях — органами местного самоуправления. Помимо этого осуществляется внутренний (внутрихозяйственный) финансовый контроль, который проводится силами каждого предприятия непосредственно;

8) *принцип гибкости (маневрирования)*. Его реализация, состоит в такой организации управления финансами предприятия, которая обеспечивает постоянную возможность маневра в случае отклонения фактических объемов продаж от плановых, а также в случае превышения плановых затрат;

9) *принцип заинтересованности* в результатах деятельности (финансового стимулирования). Для организаций (предприятий) в целом этот принцип реализуется через стимулирование его инвестиционной деятельности, через проведения оптимальной налоговой политики государства.

Что касается правового порядка формирования и использования финансовых ресурсов государственных и муниципальных предприятий, взаимоотношений этих предприятий в данной сфере с органами государственной власти и местного самоуправления, прав и обязанностей той и другой страны и т. д., то эти вопросы регламентируются большим числом нормативных актов разных уровней и масштабов. Основополагающая роль принадлежит Конституции РФ, определившей основы организации финансовой системы страны.

В рассматриваемой области действуют в определенной части законы РФ, акты Президента РФ, Правительства РФ, в том числе положе-

ния об отраслевых органах исполнительной власти, а также акты самих отраслевых государственных органов.

Существенное значение имеют уставы унитарных предприятий, утверждаемые соответствующими отраслевыми органами, и уставы казенных предприятий, утверждаемые Правительством РФ.

На региональном и местном уровнях в отношении государственных (региональных) и муниципальных предприятий помимо правовых актов федерального уровня действуют акты органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления (как общего, так и отраслевого масштаба), соответствующие компетенции названных органов.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение понятия «финансы предприятий (коммерческих организаций)». Назовите их особенности как звена финансовой системы РФ.
2. Какова роль финансов предприятий (коммерческих предприятий)?
3. Дайте определение финансовой правосубъектности предприятий (коммерческих предприятий). Какие финансовые правоотношения возникают в связи с функционированием финансов предприятий?
4. Какие предприятия (по организационно-правовым формам и формам собственности) участвуют в этих правоотношениях?
5. Дайте общее определение понятия финансовой деятельности предприятия, понятие финансовой деятельности государственного и муниципального предприятия. Назовите различия в содержании этих понятий.
6. Назовите основные права и обязанности государственных и муниципальных унитарных предприятий, соответствующих их функциям в области финансовой деятельности. С какими властными органами взаимодействуют эти предприятия?
7. Из каких средств формируется уставный фонд государственного и муниципального унитарного предприятия?
8. Вправе ли государственные и муниципальные предприятия осуществлять заимствования средств?
9. Каковы полномочия уполномоченных государственных органов и органов местного самоуправления в области финансовой деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий?
10. Каковы особенности правового положения государственных и муниципальных унитарных предприятий в сравнении с казенными предприятиями?
11. Назовите правовые принципы финансовой деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий.
12. На какой основе осуществляется планирование финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий?
13. На какие цели используются финансовые ресурсы государственных и муниципальных предприятий?

14. Что означает самокупаемость и самофинансирование применительно к предприятиям?

15. Какими правовыми актами регулируется финансовая деятельность государственных и муниципальных предприятий?

Глава 12. Правовые основы формирования и использования финансовых ресурсов государственных и муниципальных предприятий

§ 1. Правовые основы планирования и контроля использования финансовых ресурсов государственных и муниципальных унитарных предприятий

Государственные и муниципальные унитарные предприятия являются юридическими лицами, имеют самостоятельный баланс, расчетный и иные счета в банках и другие элементы правосубъектности коммерческих организаций, определяющие возможность осуществления ими предпринимательской деятельности, участие в гражданском обороте. Однако указанные предприятия — это особый вид юридических лиц, занимающихся коммерческой деятельностью. Специфика их создания, наделения имуществом, планирования и осуществления финансово-хозяйственной деятельности, а также контроля за их деятельностью заключается в том, что все это осуществляется при непосредственном участии и руководстве со стороны органов, наделенных полномочиями собственников имущества государственного (муниципального) унитарного предприятия (в качестве таковых обычно выступают уполномоченные органы власти). Исходя из этих особенностей в науке обоснованно пришли к заключению, что государственные (муниципальные) унитарные предприятия следует рассматривать как особые организации, имеющие публично-правовую природу. — государственные организации, создаваемые для осуществления коммерческой деятельности под административным руководством и контролем компетентных государственных органов¹. Но коммерческая составляющая функционирования государственного (муниципального) унитарного предприятия является важнейшей — получение прибыли всегда выступает обязательной целью деятельности данной организации, основанной на праве хозяйственного ведения². Деятель-

¹ См.: Ястребов О. А. Государственное унитарное предприятие как субъекта административного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 12—14.

² См. приказ Министерства экономического развития и торговли РФ от 25 августа 2005г. № 205 «Об утверждении примерного устава федерального государственного унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения».

ность казенных предприятий не всегда направлена на извлечение прибыли, поскольку часто сопряжена с такими видами производства товаров, работ или услуг, которые не имеют массового спроса. Поэтому предусмотрено, что ответственность по обязательствам казенного предприятия в случае недостаточности имущества в субсидиарном порядке несет собственник его имущества (Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование).

Необходимый этап финансово-хозяйственной деятельности любой коммерческой организации — планирование, целью которого является поиск оптимального варианта финансового обеспечения этой деятельности. Подобное планирование на унитарных предприятиях осуществляется несколькими документами, имеющими разное предназначение, порядок формирования и период действия: уставом унитарного предприятия, программой деятельности унитарного предприятия, сметой доходов и расходов казенного предприятия.

Устав унитарного предприятия — один из документов, необходимых для его учреждения. Специфика образования государственных и муниципальных унитарных предприятий предполагает детальное закрепление в уставе вопросов, связанных с порядком и формами распределения прибыли между собственником имущества и самой организацией, видами формируемых внутрихозяйственных фондов и др. Согласно ст. 9 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» в уставе помимо сведений о целях, предмете, видах деятельности унитарного предприятия, органах, осуществляющих полномочия собственника его имущества, и другой информации, необходимой для участия в правоотношениях, должны быть отражены и сведения финансового характера, непосредственно определяющие пределы финансовой деятельности данной организации. В частности, устав должен содержать перечень фондов, создаваемых унитарным предприятием, информацию об их размерах, порядок формирования и использования, а также о направлениях расходования прибыли (в уставе казенного предприятия — порядок распределения и использования его доходов). Таким образом, устав подобного рода организации определяет основы планирования ее финансово-хозяйственной деятельности. Как учредительный документ он утверждается органом, создающим унитарное предприятие, — органом, осуществляющим полномочия собственника имущества унитарного предприятия, — и действует до ликвидации предприятия, однако в процессе деятельности в него могут вноситься изменения.

Важнейший плановый документ — *Программа деятельности унитарного предприятия* — представляет собой утверждаемый установленным образом комплекс планируемых мероприятий, связанных

между собой по срокам и источникам финансирования. Порядок составления, утверждения и установления показателей программы определяется собственником имущества организации. Для федеральных унитарных предприятий этот порядок регулируется постановлениями Правительства РФ¹ и может быть конкретизирован на ведомственном уровне (актом органа, осуществляющего функции собственника имущества унитарного предприятия). Для региональных и муниципальных унитарных предприятий должны быть сформированы правовые акты соответствующего уровня.

Программа деятельности федерального унитарного предприятия готовится ежегодно. В ней отражаются разные сведения: 1) краткая характеристика хода реализации программы в предыдущем году; 2) мероприятия по развитию материально-технической, кадровой и финансовой базы предприятия; 3) ожидаемый эффект реализации программы в виде прогноза увеличения (уменьшения) чистой прибыли; 4) финансовое обеспечение программы (бюджет предприятия); 5) показатели экономической эффективности.

Проект программы деятельности унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, представляется руководителем предприятия в соответствующий федеральный орган власти тоже ежегодно, до 1 августа года, предшествующего планируемому. Вместе с проектом программы должно быть подготовлено технико-экономическое обоснование планируемых мероприятий, затрат на их реализацию, а также ожидаемого эффекта от их выполнения. До 1 ноября проект должен быть утвержден и далее в течение семи дней представлен в Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество)².

Сроки представления и утверждения программы деятельности казенного предприятия устанавливаются органом, в ведении которого находится предприятие. Особенность подготовки программы в данном случае состоит в том, что она направляется вместе со сметой доходов и расходов организации.

Смета доходов и расходов казенного предприятия — это плановый документ, формируемый только указанными предприятиями. Специфика создания и функционирования последних заключается в том, что их деятельность изначально не всегда сопряжена с получением прибыли. Нередко получаемых доходов недостаточно для осуществления функций казенного предприятия, в связи с чем оно получает до-

¹ См. постановление Правительства РФ от 10 апреля 2002 г. № 228; см. также постановление Правительства РФ от 15 декабря 2007 г. № 872 «О создании и регулировании деятельности федеральных казенных предприятий» (с изм. от 7 сентября 2011 г. № 756).

² См. постановление Правительства РФ от 10 апреля 2002 г. № 228.

полнительное бюджетное финансирование. Поэтому планируемые доходы и их распределение по конкретным расходам фиксируется в форме сметы. Смета доходов и расходов составляется на основе программы деятельности казенного предприятия. В случае, если при осуществлении им деятельности выявлена возможность получения доходов или необходимость осуществления расходов, которые не были учтены при формировании сметы, либо если фактические расходы превысили запланированные, орган, в ведении которого находится казенное предприятие, по представлению руководителя предприятия вносит в смету доходов и расходов соответствующие изменения¹.

Предоставление государственным (муниципальным) унитарным предприятиям в хозяйственное ведение или оперативное управление значительного объема государственной (муниципальной) собственности в связи с необходимостью достижения определенных при их создании публично значимых целей обусловило возникновение специального механизма контроля за финансово-хозяйственной деятельностью таких предприятий. Государство (муниципальное образование) через уполномоченные органы контролирует их деятельность, осуществляя ее координацию и распоряжение имуществом с учетом потребностей создания унитарных предприятий и утвержденных для них программ.

Деятельность федерального унитарного предприятия контролируется различными органами власти федерального уровня: органом, осуществляющим функции управления федеральным имуществом (Росимущество); органом, в ведении которого находится унитарное предприятие (орган, осуществляющий функции собственника имущества унитарного предприятия); налоговыми органами, органами Федерального казначейства финансово-бюджетного надзора и др.

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом аккумулирует и анализирует информацию об использовании унитарным предприятием предоставленного ему имущества; утверждает аудитора для проверки его отчетности; согласовывает с учетом предложений органа власти, в ведении которого находится предприятие, сделки с недвижимым имуществом, закрепленным за предприятием на праве хозяйственного ведения²; рассматривает предложения по уточнению размера части прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет в текущем году, а также при необходимости —

¹ См. постановление Правительства РФ от 15 декабря 2007 г. № 872.

² См. постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» (с изм. от 17 декабря 2014 г. № 1389).

предложения по уточнению показателей деятельности предприятия, предусмотренных программой его деятельности¹.

В рамках осуществления контроля за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий, Росимущество имеет право:

запрашивать у предприятий документы, которые они обязаны хранить в соответствии с Федеральным законом «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»;

предъявлять в суд иски о признании недействительными сделок, совершенных предприятиями в нарушение установленного порядка;

проводить в пределах своей компетенции проверки использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении предприятий (документальные и иные проверки, в том числе организовывать проведение ревизий),

в целях определения эффективного использования и сохранности федерального имущества принимать решения о проведении аудиторских проверок предприятий.

К компетенции *органа, в ведении которого находится унитарное предприятие*, относится:

утверждение устава предприятия, в том числе устава в новой редакции (за исключением федерального казенного предприятия²);

формирование программы деятельности предприятия, определение подлежащей перечислению в федеральный бюджет части его прибыли, а также утверждение сметы доходов и расходов федерального казенного предприятия;

согласование совершения крупных сделок, а также сделок, связанных с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, иными обременениями, уступкой требований, переводом долга, осуществлением заимствований;

утверждение бухгалтерской отчетности и отчетов руководителя предприятия и ряд других полномочий³.

Унитарное предприятие по окончании отчетного периода предоставляет органу, в ведении которого находится, бухгалтерскую отчетность и иные документы, перечень которых определяется Правительством РФ и другими органами. Контроль со стороны указанного орга-

¹ См. постановление Правительства РФ от 10 апреля 2002 г. № 228.

² Устав федерального казенного предприятия утверждается Правительством РФ в рамках учреждения федерального казенного предприятия. См. п. 3 ст. 8 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

³ См. постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 739.

на осуществляется в форме анализа данной отчетности, а также утверждения программы деятельности такого предприятия.

Казенное предприятие также обязано ежегодно представлять в уполномоченный орган: проект программы деятельности и сметы доходов и расходов; годовую бухгалтерскую отчетность и аудиторское заключение по ней; отчет об исполнении программы деятельности и сметы доходов и расходов; предложения о распределении чистой прибыли, полученной предприятием по результатам отчетного года. Уполномоченный орган ведет учет долговых обязательств казенного предприятия; он же осуществляет контроль за перечислением в федеральный бюджет части его прибыли в установленные сроки¹.

В связи с получением средств из федерального бюджета деятельность унитарного предприятия становится объектом финансового контроля и со стороны органов Федерального казначейства.

Иные виды финансового контроля за деятельностью названных предприятий обусловлены ее коммерческим характером и осуществляются в том же порядке, в котором контролируются операции всех прочих коммерческих организаций. Так, получение прибыли или извлечение дохода, использование имущества, предоставленного для этих целей, обуславливает наличие обязанности у рассмотренных предприятий уплачивать налоги. Контроль за своевременностью и полнотой уплаты налогов возложен на налоговые органы. Осуществление выплат в пользу работников унитарных предприятий определяет наличие обязанности уплачивать страховые взносы в государственные социальные внебюджетные фонды и соответственно контроль со стороны этих структур за ее исполнением.

§ 2. Правовое регулирование формирования и использования финансовых ресурсов государственных и муниципальных унитарных предприятий

Как было отмечено в предыдущих параграфах, в материальном выражении финансы предприятий представляют собой совокупность денежных фондов или финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении конкретных предприятий. В экономической литературе под финансовыми ресурсами понимается та часть денежных доходов, которая может быть использована их владельцем на любые нужды по своему усмотрению². Таким образом, рассматривая правовое регулирование формирования и использования финансовых ресурсов, необ-

ходимо прежде всего определить источники, наличие которых позволяет унитарному предприятию обладать финансовыми ресурсами для осуществления своей деятельности. Финансовые ресурсы по источнику своего формирования подразделяются на собственные и заемные.

Заемные финансовые ресурсы получают в форме банковских кредитов и иных заимствований. *Собственные* финансовые ресурсы могут иметь форму: уставного фонда; фондов, создаваемых унитарным предприятием; амортизационных отчислений; получаемых доходов, прибыли и др.

Формирование *уставного фонда* предусматривается только для предприятий, владеющих имуществом на праве хозяйственного ведения. Казенное предприятие создание уставного фонда не предполагает. Данный фонд определяет минимальный размер имущества государственного (муниципального) предприятия, гарантирующий интересы кредиторов такого предприятия. Он может формироваться за счет денег, ценных бумаг, других вещей, имущественных и иных прав, выраженных в денежной оценке. Размер уставного фонда государственного унитарного предприятия должен составлять не менее 5000 минимальных размеров оплаты труда, установленных федеральным законом на дату государственной регистрации предприятия. Размер уставного фонда муниципального предприятия должен составлять не менее 1000 минимальных размеров оплаты труда, установленных федеральным законом на дату государственной регистрации муниципального предприятия. В процессе деятельности организации ее уставной фонд может увеличиваться за счет направления в этот фонд части полученной прибыли или иного имущества по решению собственника имущества данной организации. Но устанавливаются и ограничения: размер уставного фонда (с учетом размера резервного фонда) не может превышать стоимость чистых активов предприятия. Источники увеличения уставного фонда — переоценка основных фондов унитарного предприятия, его чистая прибыль, а также любое имущество, которое собственник может дополнительно закрепить за этим предприятием. В некоторых случаях производится и уменьшение уставного фонда.

Фонды, формируемые унитарными предприятиями, создаются за счет остающейся в их распоряжении чистой прибыли. Порядок их формирования, а также размеры этих фондов установлены уставом унитарного предприятия. Средства, зачисленные в такие фонды, могут быть использованы унитарным предприятием только в целях, определенных его уставом, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. Унитарное предприятие, основанное на праве хо-

¹ См. постановление Правительства РФ от 15 декабря 2007 г. № 872.

² См.: Финансы: учебник / под ред. С. И. Лушина, В. А. Слепова. 2-е изд. М., 2003. С. 91.

зяйственного ведения, может создавать следующие виды фондов: резервный, социальный, жилищный, фонд материального поощрения¹.

Средства резервного фонда предназначены для покрытия убытков унитарного предприятия. Размер данного фонда устанавливается в процентах от размера его уставного фонда, если иное не предусмотрено законодательством РФ. Резервный фонд формируется путем ежегодных отчислений (размер которых зафиксирован уставом предприятия) от доли чистой прибыли, остающейся в распоряжении предприятия, до достижения размера, предусмотренного уставом. Остальные фонды также формируются из прибыли, остающейся в распоряжении организации: социальный фонд предназначен для решения вопросов укрепления здоровья работников предприятия, в том числе для профилактики профессиональных заболеваний; жилищный фонд используется для приобретения и строительства жилья для работников предприятия, нуждающихся в улучшении жилищных условий; средства фонда материального поощрения работников направляются соответственно на материальное поощрение работников. Перечень создаваемых фондов, а также их размер должны быть зафиксированы уставом.

Аналогичное правило распространяется на перечень и порядок формирования фондов казенного предприятия — они определяются уставом казенного предприятия.

Амортизационные отчисления осуществляются в установленном законом порядке для постепенного формирования финансовых ресурсов, необходимых для замены изношенных в процессе производства средств труда.

Основной источник финансирования деятельности унитарного предприятия — его *доходы*. Особенности правового статуса унитарного предприятия как особой разновидности коммерческих организаций, создаваемых государством (муниципальным образованием), проявляются и в сфере получаемых доходов.

Доходы федерального государственного унитарного предприятия складываются из следующих видов доходных источников: выручка от реализации продукции (работ, услуг); проценты по облигациям, депозитам и государственным ценным бумагам, принадлежащим унитарному предприятию, а также за предоставление в пользование денежных средств; доходы от участия в других организациях; доходы от продажи основных средств и иных активов; внереализационные доходы (штрафные санкции и возмещение причиненных предприятию убыт-

ков, прибыль прошлых лет, суммы кредиторской и депонентской задолженности, по которым истек срок исковой давности, и др.); чрезвычайные доходы (суммы страхового возмещения, стоимость материальных ценностей, остающихся от списания непригодных к восстановлению и дальнейшему использованию активов); кредиты и займы; бюджетные ассигнования и иное целевое финансирование за счет средств федерального бюджета.

Получение некоторых из перечисленных доходов осуществляется в обычном порядке, на другие распространяются ограничения, связанные в управлении деятельностью унитарного предприятия со стороны органа государственной (местной) власти, в ведении которого предприятие находится.

Так, *заимствования* унитарным предприятием могут проводиться лишь по согласованию с собственником его имущества объемов и направлений использования привлекаемых средств. При этом порядок осуществления заимствований определяется Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления¹. Казенное предприятие вправе осуществлять заимствования только при условии согласования с уполномоченным органом объема и направлений использования привлекаемых средств. Установлено, что согласие или мотивированный отказ в согласовании заимствований такой организации должен быть дан уполномоченным органом в недельный срок с даты ее обращения. Уполномоченный орган ведет учет долговых обязательств казенного предприятия².

Заимствования унитарным предприятием могут осуществляться в форме: кредитов по договорам с кредитными организациями; бюджетных кредитов; путем размещения облигаций или выдачи векселей.

Важный источник доходов унитарного предприятия — *бюджетные ассигнования*. Они предоставляются унитарным предприятиям в виде бюджетных субсидий и бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства.

Выделение *бюджетных субсидий* осуществляется в порядке, установленном ст. 78—79 БК РФ: они предоставляются юридическим лицам (в том числе унитарным предприятиям) на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг. Данные субсидии предоставляются лишь в

¹ См. ст. 24 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

² См. постановление Правительства РФ от 15 декабря 2007 г. № 872.

¹ См. приказ Министерства экономического развития и торговли РФ от 25 августа 2005 г. № 205.

том случае, если они предусмотрены законом о соответствующем бюджете¹.

Например, в федеральном бюджете в течение ряда лет предусматриваются субсидии государственному унитарному предприятию «Все-российская государственная телевизионная и радиовещательная компания» на финансовое обеспечение деятельности, на покрытие расходов, связанных с производством программного продукта и доведением его до радиослушателей и телезрителей, а также на обеспечение международной деятельности и содержание зарубежных корреспондентских пунктов² и ряду других унитарных предприятий.

Бюджетные субсидии — значимый источник финансирования деятельности казенных предприятий. Установлено, что финансирование деятельности таких организаций осуществляется за счет доходов от реализации производимой ими продукции (работ, услуг) в соответствии со сметой доходов и расходов. Однако при недостаточности их доходов для покрытия расходов, предусмотренных сметой доходов и расходов, уполномоченный орган производит в установленном порядке финансирование целевых расходов, связанных с функционированием предприятия. Порядок выделения казенному предприятию средств федерального бюджета определяется бюджетным законодательством³.

Так, правила выделения из федерального бюджета субсидий федеральным казенным предприятиям оборонно-промышленного комплекса установлены постановлением Правительства РФ⁴. Субсидии предоставляются предприятиям в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных в федеральном бюджете для органов, в ведении которых находятся казенные предприятия оборонно-промышленного комплекса (Министерство промышленности и торговли РФ, а также Федеральное космическое агентство). Субсидии выдаются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат этих предприятий при условии недостаточности доходов для покрытия их расходов, предусмотренных сме-

¹ Аналогичные бюджетные субсидии могут предоставляться также из бюджета государственного внебюджетного фонда, если они предусмотрены законом о бюджете государственного внебюджетного фонда.

² См. федеральные законы от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов»; от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

³ См. постановление Правительства РФ от 15 декабря 2007 г. № 872.

⁴ См. постановление Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 351 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий федеральным казенным предприятиям оборонно-промышленного комплекса в 2014—2016 годах» (с изм. от 30 декабря 2013 г. № 1310).

тами доходов и расходов предприятий, связанных с выполнением заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для федеральных государственных нужд. Размер субсидий определяется органом, в ведении которого находится казенное предприятие, ежеквартально на основании представляемых его руководителем документов. Выдача субсидии также осуществляется ежеквартально по итогам отчетного периода. Она перечисляется на расчетный счет предприятия, открытый в кредитной организации, в соответствии с договором между казенным предприятием и органом, в ведении которого оно находится. В случае использования субсидий не по целевому назначению соответствующие средства взыскиваются в федеральный бюджет. Контроль за целевым использованием субсидий осуществляют орган, в ведении которого находится казенное предприятие, и органы Федерального казначейства.

Унитарные предприятия могут быть получателями *бюджетных субсидий и бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства* государственной собственности РФ, государственной собственности субъектов РФ и муниципальной собственности в порядке, установленном ст. 78², 79 БК РФ. Порядок выделения бюджетных средств из федерального бюджета на осуществление капитальных вложений регламентирован актами Правительства РФ¹.

Выделение бюджетных инвестиций государственному (муниципальному) унитарному предприятию, основанному на праве хозяйственного ведения, ведет к увеличению его уставного фонда; предоставление бюджетных инвестиций государственному (муниципальному) унитарному предприятию, основанному на праве оперативного управления, — к увеличению стоимости основных средств, находящихся на праве оперативного управления, государственного (муниципального) унитарного предприятия.

Операции с бюджетными инвестициями осуществляются в порядке, установленном бюджетным законодательством РФ для исполнения федерального бюджета, и отражаются на открытых в органах Федерального казначейства лицевых счетах. Не использованные на начало очередного финансового года остатки субсидий подлежат возврату в федеральный бюджет. Однако по решению органа власти через который предоставлялись данные бюджетные средства неиспользованные остатки субсидии могут быть использованы в следующем финансовом году на те же цели.

¹ См., например, постановление Правительства РФ от 9 сентября 2014 г. № 13 «Об утверждении Правил осуществления капитальных вложений в объекты государственной собственности Российской Федерации за счет средств федерального бюджета» (с изм. от 17 марта 2016 г. № 205).

Формируемые из разных источников финансовые ресурсы унитарного предприятия предназначены для обеспечения процесса производства продукции, выполнения работ или оказания услуг. В этом процессе финансовые ресурсы приобретают различную овеществленную форму. В зависимости от цели производственного процесса финансовые ресурсы направляются:

на приобретение основных средств — имущество, которое используется в качестве средств труда либо для управленческих нужд предприятия в течение периода, превышающего 12 месяцев (здания, сооружения, транспортные средства и др.);

приобретение оборотных средств — возобновляемые с определенной регулярностью активы, необходимые для обеспечения текущей деятельности предприятия (сырье и материалы, готовая продукция, дебиторская задолженность);

приобретение нематериальных активов — правообладание, приносящее доход (патенты, авторские права, лицензии и др.);

осуществление долгосрочных финансовых вложений — затраты на участие в уставном капитале других организаций. Денежные средства (и иное движимое имущество) унитарного предприятия могут использоваться в качестве вклада в уставный (складочный) капитал, для приобретения акций действующих или создаваемых акционерных обществ. Решение об участии унитарного предприятия в таких организациях, а также о распоряжении принадлежащими унитарному предприятию акциями, долями и т. д. принимается с согласия собственника его имущества. При этом орган исполнительной власти, осуществляющий функции собственника имущества унитарного предприятия, такое решение принимает при обязательном согласовании с Росимуществом¹;

осуществление незавершенных капитальных вложений — затраты капитального характера (на строительно-монтажные работы, приобретение зданий, оборудования, транспортных средств) не оформленные актами приема-передачи основных средств, т. е. не введенные в эксплуатацию.

Для достижения поставленных перед унитарным предприятием целей ему допускается осуществлять следующие виды расходов:

капитальные расходы (на создание или приобретение имущества, на проведение реконструкции и модернизации, финансовые вложения);

текущие расходы (расходы на производство продукции, работ, услуг; управленческие и коммерческие расходы; операционные расходы

¹ См. постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 739.

(уплата процентов за пользование денежными средствами, предоставленными на платной основе); внереализационные расходы (уплата санкций за нарушение условий договоров и иные взыскания с предприятия); возмещение причиненных предприятием убытков; суммы дебиторской задолженности, по которой истек срок исковой давности, и прочие долги перед предприятием, нереальные для взыскания, и др.).

Если размер полученных доходов превышает размер произведенных расходов, имеет место прибыль. Для правового режима прибыли государственного (муниципального) унитарного предприятия характерны свои особенности. Прибыль предприятия используется на покрытие расходов, формирование доходов федерального бюджета, а также в иных целях в соответствии с Программой деятельности предприятия.

Согласно п. 1 ст. 295 ГК РФ собственник имущества, переданного унитарному предприятию на праве хозяйственного ведения, имеет право на получение части его прибыли. Часть прибыли государственных и муниципальных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, является неналоговым доходом бюджетной системы РФ¹.

В рамках изучения правового регулирования формирования и распределения финансовых ресурсов унитарного предприятия, владеющего имуществом на праве хозяйственного ведения, важен вопрос об определении доли прибыли такого предприятия, подлежащей перечислению в бюджетную систему.

По общему правилу порядок исчисления размера отчислений от прибыли федеральных унитарных предприятий определяется Правительством РФ, от прибыли региональных унитарных предприятий — законом субъекта РФ, от прибыли муниципальных унитарных предприятий — правовыми актами представительных органов муниципальных образований. Это положение закреплено бюджетным законодательством и распространяется как на государственные и муниципальные предприятия (основанные на праве хозяйственного ведения), так и на казенные предприятия (основанные на праве оперативного управления).

В отношении унитарных предприятий, владеющих имуществом на праве хозяйственного ведения, постановлением Правительства РФ от 10 апреля 2002 г. № 228 установлено, что часть прибыли, подлежащая перечислению в федеральный бюджет в текущем году, определяется решением органа власти, в ведении которого находится унитарное

¹ См. ст. 42, 51, 57, 62 БК РФ.

предприятие. Решение принимается на основании отчета о деятельности предприятия за прошедший год и программы его деятельности не позднее 1 мая. Далее оно в течение семи дней должно быть представлено в Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом. Очевидно, что, принимая такое решение орган, в ведении которого находится унитарное предприятие, должен оценивать не только результаты его финансово-хозяйственной деятельности, но и перспективы его развития в целях эффективного достижения поставленных перед предприятием целей.

Размер части прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет, рассчитывается путем уменьшения суммы чистой (нераспределенной) прибыли предприятия за прошедший год на сумму утвержденных в составе программы его деятельности на текущий год расходов на реализацию мероприятий по развитию предприятия, но не менее 25% прибыли, остающейся в распоряжении предприятия. Перечисление в федеральный бюджет части прибыли производится до 15 июня. Контроль за своевременностью и полнотой перечисления осуществляется федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится унитарное предприятие, на основании анализа представляемой предприятием ежеквартальной бухгалтерской отчетности.

Оставшаяся прибыль распределяется предприятием самостоятельно, что также находит отражение в его уставе. За счет чистой прибыли, как было отмечено выше, формируются целевые фонды унитарного предприятия, часть ее может быть направлена на увеличение уставного фонда, а также иные расходы в соответствии с программой деятельности организации¹.

Несколько иначе осуществляется распределение прибыли, если она получена казенным предприятием.

В соответствии со ст. 297 ГК РФ порядок распределения доходов казенного предприятия определяется собственником его имущества. Так, в отношении федеральных казенных предприятий установлено, что распределение и использование их доходов осуществляются в соответствии со сметой доходов и расходов. Размер чистой прибыли организации, полученной по результатам отчетного года, определяется на основании данных бухгалтерской отчетности. Размер чистой прибыли казенного предприятия, подлежащей перечислению в федеральный бюджет в текущем году, — решением органа, в ведении которого предприятие находится, принимаемым не позднее 1 июня на основа-

¹ См. приказ Министерства экономического развития и торговли РФ от 25 августа 2005 г. № 205.

нии отчета об исполнении программы деятельности и сметы доходов и расходов, а также предложений о распределении чистой прибыли, полученной предприятием по результатам отчетного года. Чистая прибыль казенного предприятия подлежит распределению в следующем порядке: не более 25% ее подлежат зачислению в федеральный бюджет; не менее 75% зачислению в резервный фонд и иные фонды в соответствии с уставом предприятия, а также расходуются на согласованные с уполномоченным органом направлениям, в том числе инвестиционного характера. Распределение чистой прибыли оформляется решением уполномоченного органа, которое представляется в Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом. Перечисление в федеральный бюджет части прибыли осуществляется до 1 августа¹.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Почему государственные (муниципальные) унитарные предприятия можно считать государственными (муниципальными) организациями?
2. Планирование деятельности каких унитарных предприятий должно быть направлено на получение прибыли: предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, или предприятий, основанных на праве оперативного управления (казенных предприятий)?
3. Какая информация должна быть отражена в уставе унитарного предприятия?
4. При учреждении каких унитарных предприятий формируется устав: государственных (муниципальных), казенных или и тех и других?
5. Что такое программа деятельности унитарного предприятия? На какой период она составляется?
6. Какие органы уполномочены осуществлять контроль за деятельностью унитарных предприятий?
7. Каковы полномочия Федерального агентства по управлению государственным имуществом в части контроля за деятельностью унитарных предприятий?
8. Какими полномочиями обладает орган власти, осуществляющий функции управления имуществом унитарного предприятия, при управлении его деятельностью?
9. Какие унитарные предприятия должны иметь уставный фонд: предприятия, обладающие имуществом на праве хозяйственного ведения; обладающие имуществом на праве оперативного управления; и те и другие?
10. Каков минимальный размер уставного фонда государственного унитарного предприятия: 5000 руб.; 5000 минимальных размеров оплаты труда, установленных на дату регистрации унитарного предприятия; 5000 минимальных размеров оплаты труда, установленных на дату составления годовой бухгалтерской отчетности?

¹ См. постановление Правительства РФ от 15 декабря 2007 г. № 872.

11. Какие фонды могут быть сформированы унитарным предприятием?
12. Если средства резервного фонда не использованы в текущем году, могут ли они быть направлены на увеличение уставного фонда унитарного предприятия; на выплаты премий работникам?
13. Перечислите источники дохода унитарного предприятия.
14. При каком условии и в каких формах унитарное предприятие может осуществлять заимствования на временной и возвратной основе?
15. Кто может быть получателем бюджетной субсидии: предприятие, владеющее имуществом на праве хозяйственного ведения; предприятие, владеющее имуществом на праве оперативного управления; и те и другие?
16. При каком условии бюджетные субсидии предоставляются федеральным унитарным предприятиям?
17. При каких обстоятельствах и в каком порядке бюджетные субсидии предоставляются федеральным казенным предприятиям?
18. Кто осуществляет контроль за целевым использованием бюджетной субсидии, предоставленной унитарному предприятию?
19. На что может быть направлена прибыль унитарного предприятия?
20. Как определяется доля прибыли, подлежащая перечислению в федеральный бюджет предприятием, владеющим имуществом на праве хозяйственного ведения?
21. Как определяется размер прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет федеральным казенным предприятием?

Глава 13. Правовые основы формирования и использования финансовых ресурсов государственных корпораций и государственных компаний

§ 1. Правовые основы функционирования государственных корпораций и компаний

Нововведением последних лет стало появление среди организационно-правовых форм юридических лиц таких форм как *государственные корпорации и государственные компании* — это некоммерческие организации, учреждаемые Российской Федерацией, но отличающиеся по своему статусу от иных государственных некоммерческих юридических лиц. Организации, создаваемые в таких формах, имеют специфичный правовой статус, проявляющийся в том числе и в сфере их финансовой деятельности: они получают от государства имущественный взнос; их деятельность финансируется из бюджета в различных формах; могут быть наделены властными полномочиями в определенной сфере экономической деятельности; нередко они создаются для осуществления функций финансового характера (например, Агентство по страхованию вкладов, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, Внешэкономбанк).

Основы правового положения государственных корпораций (далее — госкорпорации) и государственных компаний (далее — госкомпании) установлены Федеральным законом «О некоммерческих организациях». Одна из главных особенностей данной формы юридических лиц — статус каждой государственной компании и государственной корпорации — индивидуален и устанавливается самостоятельным федеральным законом, на основании которого данное юридическое лицо создается. В настоящее время действует шесть госкорпораций¹: государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»², государственная корпорация «Ростех»³; государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»⁴; Агентство по страхованию вкладов⁵; государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (Внешэкономбанк)⁶; Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства⁷ (действует до 1 января 2018 г.⁸). В форме государственной компании создано только одно юридическое лицо — Государственная компания «Российские автомобильные дороги»⁹. Ряд иных государственных организаций так-

¹ Ранее также была создана Российская корпорация нанотехнологий. См. Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий» (с изм. от 31 мая 2010 г. № 107-ФЗ). Однако в настоящее время она реорганизована в открытое акционерное общество. См. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 211-ФЗ «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий». В марте 2015 г. прекратила свою деятельность государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта. См. распоряжение Правительства РФ от 2 марта 2015 г. № 341-р «О сроке ликвидации Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

² См. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

³ См.: Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» (с изм. от 28 ноября 2015 г. № 356-ФЗ).

⁴ См. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (с изм. от 30 марта 2016 г. № 74-ФЗ).

⁵ См. Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 229-ФЗ).

⁶ См. Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития» (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 406-ФЗ).

⁷ См. Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (с изм. от 29 июня 2015 г. № 176-ФЗ).

⁸ См. п. 5 ст. 3 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

⁹ См. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. от 14 декабря 2015 г. № 377-ФЗ).

же именуется корпорациями¹, однако они имеют иные организационно-правовые формы, поэтому в данном параграфе не рассматриваются.

Основное отличие между государственной корпорацией и государственной компанией — в возлагаемых на них функциях. Госкомпания создается для оказания государственных услуг и выполнения иных функций с использованием государственного имущества, которое предоставляется компании в доверительное управление. Госкорпорация создается для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций в различных сферах, для чего госкорпорация также наделяется имуществом, но владеет им на праве собственности.

Несмотря на использование слов «корпорация» и «компания» (что предполагает партнерские отношения между собственниками данной организации — членами корпорации или компании), госкорпорации и госкомпании не имеют членства: они учреждаются Российской Федерацией единолично. В случае ликвидации госкорпорации (госкомпании) все ее имущество переходит в собственность учредителя — Российской Федерации.

Госкорпорации (госкомпании) отличаются от иных государственных организаций прежде всего тем, что обладают предоставленным им имуществом на праве собственности (за исключением имущества, которое передано госкомпании на праве доверительного управления). Главная особенность статуса этих юридических лиц в том, что каждая госкорпорация (госкомпания) создается на основании специального федерального закона, а потому, в отличие от всех других юридических лиц, не имеет учредительных документов. При этом для госкорпораций (госкомпаний) законом устанавливается правило о целевом характере их имущества. В отличие от всех остальных юридических лиц на них не распространяется обязанность некоммерческих организаций периодически представлять в уполномоченный орган отчет о своей деятельности и об использовании своего имущества; к ним неприменимы общие правила о ликвидации юридического лица вследствие признания его несостоятельным, а Внешэкономбанк и Агентство по страхованию вкладов не подвержены процедуре лицензирования,

¹ Например, акционерные общества «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» (Указ Президента РФ от 5 июня 2015 г. № 287 «О мерах по дальнейшему развитию малого и среднего предпринимательства»; «Корпорация развития Дальнего Востока» (см. постановление Правительства РФ от 30 апреля 2015 г. № 432 «Об управляющей компании, осуществляющей функции по управлению территориями опережающего социально-экономического развития в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа».

обязательной для осуществления банковской и страховой деятельности. Таким образом, каждая госкорпорация (госкомпания) уникальна по своему правовому (частноправовому и публично-правовому) статусу¹.

Несмотря на индивидуальность правового статуса каждой госкорпорации (госкомпании), у них много общего. Поэтому характеристику финансовой деятельности данного сегмента государственных организаций целесообразно начать с рассмотрения общего в правовом статусе всех госкорпораций и госкомпаний.

Как уже было отмечено, каждая такая организация создается на основании отдельного федерального закона, в котором должны быть зафиксированы: цели ее деятельности, порядок управления, порядок реорганизации и ликвидации, а также порядок использования имущества после ликвидации госкорпорации (госкомпании). Следует заметить, что последние могут быть созданы только Российской Федерацией, региональные органы власти не обладают полномочиями на создание подобных юридических лиц.

Для всех госкорпораций и госкомпаний единообразным является также состав их органов управления, к которым относятся: наблюдательный совет (или совет директоров); генеральный директор (или председатель правления); правление госкорпорации (госкомпании); ревизионная комиссия. В некоторых организациях предусматривается формирование консультативного органа — научно-технического совета госкорпорации (госкомпании)².

Специфичным является такой орган управления, как наблюдательный совет³ (совет директоров) — высший орган управления госкорпорации (госкомпании). Он формируется из представителей Российской Федерации как учредителя госорганизации, члены наблюдательного совета (совета директоров) назначаются на эту должность Президентом РФ⁴ или Правительством РФ⁵ на определенный срок

¹ Подробнее об этом см. Концепцию развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г.).

² Научно-технические советы действуют в госкорпорациях «Росатом», «Ростехнологии» и в госкомпании «Российские автомобильные дороги».

³ Формируется во всех госкомпаниях и госкорпорациях, за исключением Агентства по страхованию вкладов, в котором действует совет директоров.

⁴ Президент РФ формирует наблюдательный совет в: госкорпорации «Ростехнологии»; госкорпорации «Росатом».

⁵ Правительство РФ формирует наблюдательный совет в госкомпании «Российские автомобильные дороги»; Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства; во Внешэкономбанке; а также состав совета директоров Агентства по страхованию вкладов, из 13 членов которого 7 — представители Правительства РФ, а 5 — представители Банка России.

(например, пять лет в госкорпорации «Ростех»; четыре года — в госкомпаниях «Российские автомобильные дороги») или без установления срока полномочий (как в госкорпорации «Росатом», Агентстве по страхованию вкладов). Состав наблюдательного совета включает представителей различных органов власти, государственных (муниципальных) служащих, которые совмещают свои функции члена органа управления госкорпорацией (госкомпанией) с функциями занимаемой государственной должности (или должности муниципальной службы). Членами наблюдательного совета также могут быть и лица, не являющиеся государственными гражданскими служащими.

К полномочиям наблюдательного совета как органа управления госкорпорацией (госкомпанией) отнесено: утверждение долгосрочной программы деятельности и развития организации, предусматривающей выполнение производственных, инвестиционных и финансовых показателей, и (или) иного документа о долгосрочном планировании, определенного федеральным законом, предусматривающим создание госкорпорации (госкомпании); определение порядка использования прибыли государственной корпорации; принятие решения о передаче части ее имущества в государственную казну Российской Федерации, а также решение иных вопросов, связанных с определением направлений и порядка деятельности госкорпорации (госкомпании).

Правление и генеральный директор — постоянно действующие исполнительные органы госкорпорации (госкомпании), осуществляющие руководство и решение вопросов текущей деятельности.

Для осуществления контроля за финансово-хозяйственной деятельностью госкорпорации (госкомпании) в ее структуре создается специальный орган — *ревизионная комиссия*. Устанавливается, что ее члены назначаются по решению наблюдательного совета госкорпорации (госкомпании) на определенный срок (пять лет — Ростех, Росатом). Применительно к Агентству по страхованию вкладов, Фонду содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и Внешэкономбанку закон не предусматривает обязательного формирования ревизионных комиссий. В этих структурах контроль за финансово-хозяйственной деятельностью возложен на подразделения финансового контроля или службу внутреннего аудита.

Важная составляющая контроля за финансово-хозяйственной деятельностью государственных корпораций и компаний — проведение обязательного аудита в форме ежегодной проверки годовой бухгалтерской и финансовой отчетности госкорпорации (госкомпании). Заключение по результатам аудиторской проверки, а также иные сведе-

ния о деятельности госкорпорации (госкомпании) подлежат размещению в сети Интернет на официальном сайте организации.

Следует заметить, что на госкорпорации и госкомпании (за исключением Агентства по страхованию вкладов) не распространяется обязательный для иных некоммерческих организаций контроль со стороны Министерства юстиции РФ на предмет соответствия расходования денежных средств и использования иного имущества некоммерческой организации целям, предусмотренным ее учредительными документами¹. Однако это не означает, что деятельность госкорпораций (госкомпаний) не является объектом внешнего контроля. Так, она контролируется органами финансового контроля: Счетной палатой РФ², органами Федерального казначейства (в части использования предоставляемых из федерального бюджета субсидий), налоговыми органами (в части соблюдения госкорпорациями (госкомпаниями) требований налогового законодательства) и т. д. В то же время следует согласиться с утверждением, что контроль за бюджетными ресурсами и имуществом, передаваемыми госкорпорациям (госкомпаниям), в существующих нормативных актах прописан недостаточно четко³ и требует усиления.

§ 2. Правовые режимы формирования и использования финансовых ресурсов государственных корпораций и компаний

Приступая к характеристике финансовых правоотношений, участниками которых являются госкорпорации и госкомпании, следует отметить их разнообразие: направления финансовой деятельности госкорпораций (госкомпаний) различны, они зависят от целей, для достижения которых данные организации созданы, и осуществляемых ими функций. Общее в финансово-правовом статусе госкорпораций (госкомпаний) следующее: получение от Российской Федерации иму-

¹ См. ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях»; постановление Правительства РФ от 11 июля 2012 г. № 705 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций» (с изм. от 23 декабря 2014 г. № 1449); ст. 4 Федерального закона «О банке развития»; ст. 3 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»; ст. 4 Федерального закона «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»; ст. 6 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»; ст. 3 Федерального закона «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги».

² См. ст. 15 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации».

³ См.: *Ключай В. В.* Теория и практика функционирования государственных корпораций в российской экономике. М., 2009. С. 6.

щественного взноса; право инвестировать временно свободные денежные средства для получения дохода.

Имущественный взнос — это имущество, которое предоставляется госкорпорации (госкомпании) в собственность для осуществления возложенных на нее функций. При создании организации рассматриваемой формы она наделяется имуществом в виде имущественного взноса. Состав этого имущества (или размер денежных средств) определяется в законе о создании госкорпорации (госкомпании). В последующем могут быть предоставлены и иные имущественные взносы в виде субсидий из федерального бюджета и др.

Имущественный взнос может осуществляться в различных формах: в денежной форме (например, имущественный взнос Российской Федерации в Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства составил 240 млрд руб.¹); в этом случае он передается в виде субсидии из федерального бюджета²;

в форме передаваемых госкорпорации ценных бумаг (например, имущественный взнос Российской Федерации в Агентство по страхованию вкладов составил 3 млрд руб., часть из него была предоставлена государственными ценными бумагами³; имущественный взнос в госкорпорацию «Ростех» осуществляется в форме акций открытых акционерных обществ, принадлежащих Российской Федерации⁴);

в форме предприятий (как имущественных комплексов), имущества федеральных государственных учреждений и иного имущества, находящегося в федеральной собственности, передаваемых госкорпорации (госкомпании) (подобные формы имел имущественный взнос Российской Федерации в уставный капитал Внешэкономбанка⁵; в Росатом⁶ и др.); фактически имущественный взнос является формой

¹ См. ст. 3 5 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

² См. постановление Правительства РФ от 21 февраля 2013 г. № 147 «О порядке предоставления в 2013 — 2017 годах субсидий в виде имущественных взносов Российской Федерации в государственную корпорацию — Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и об особенностях предоставления финансовой поддержки субъектам Российской Федерации» (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 1466).

³ См. ст. 50 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».

⁴ См. ст. 18¹ Федерального закона «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех».

⁵ См. ст. 18 Федерального закона «О банке развития».

⁶ См. ст. 18 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»; распоряжение Правительства РФ от 17 июня 2010 г. № 1032-р «О передаче Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» в качестве имущественного взноса недвижимого имущества».

безвозмездной передачи государственной собственности в собственность частную вне процедуры приватизации.

Инвестирование временно свободных денежных средств госкорпорации (госкомпании) должно осуществляться на принципах возвратности, прибыльности и ликвидности приобретаемых активов. Правительство РФ вправе установить перечень активов, разрешенных к приобретению госкорпорацией (госкомпанией), а также порядок и условия инвестирования, порядок и механизмы контроля за инвестированием, формы отчетов об инвестировании, а также порядок предоставления и раскрытия этих отчетов. Предельный объем инвестируемых временно свободных средств госкорпорации (госкомпании) определяется ее высшим органом управления.

Следует заметить, что госкорпорации (госкомпании) могут получать доходы и из других источников. Например, госкорпорации «Росатом», «Ростех», Внешэкономбанк, а также госкомпания «Российские автомобильные дороги» наделяются правом осуществлять и иные виды деятельности, приносящей доход, при условии, что получаемая прибыль направляется исключительно на достижение установленных для данной организации целей. Эта прибыль подлежит налогообложению, за исключением доходов Внешэкономбанка (согласно ст. 251 НК РФ его доходы не учитываются при определении налоговой базы по налогу на прибыль). Не облагаются налогом на прибыль также доходы госкорпораций (госкомпаний), полученные в виде имущественного взноса Российской Федерации. Для осуществления расчетов все госкорпорации (госкомпании) открывают банковские счета в кредитных организациях.

Иные черты финансово-правового статуса госкорпорации (госкомпании) имеют персонифицированный характер, т.к. определяются возлагаемыми на них функциями, поэтому их целесообразно рассматривать по каждой такой организации отдельно.

Государственная корпорация «Ростех» функционирует в целях оказания содействия разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских организаций — разработчиков и производителей высокотехнологичной промышленной продукции посредством привлечения инвестиций в организации различных отраслей промышленности в интересах создания конкурентоспособных образцов высокотехнологичной промышленной продукции; оказания содействия организациям различных отраслей промышленности в проведении прикладных исследований по перспективным направлениям развития науки и техники и во внедрении в производство передовых технологий в целях повышения уровня отечественных раз-

работок высокотехнологичной промышленной продукции, сокращения сроков и стоимости ее создания и др.¹

Имущество Корпорации (как и прочих госкорпораций) — ее собственность, формируемая за счет: имущественного вноса Российской Федерации; доходов, получаемых от использования имущества Корпорации и осуществляемой ею деятельности; регулярных и (или) единовременных поступлений (взносов) от организаций, акции (доли) которых находятся в собственности Корпорации; федерального и иного имущества, передаваемого Корпорации в ходе осуществления ее деятельности; других законных поступлений. В составе имущества должны быть сформированы резервный и иные целевые фонды в порядке и размерах, которые определяются наблюдательным советом Корпорации.

Имущественный взнос предоставляется Корпорации в разных формах — в виде субсидий из федерального бюджета и акций открытых акционерных обществ.

Субсидии из федерального бюджета предоставляются Корпорации через различные министерства, как правило, с установлением цели использования предоставляемых средств. Например, Министерство промышленности и торговли РФ предоставляло субсидию в виде имущественного вноса для оказания финансовой поддержки ОАО «АВТОВАЗ»².

В виде имущественного вноса в Корпорацию передаются акции открытых акционерных обществ, в том числе образованных в результате преобразования в порядке приватизации федеральных государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества, 100% акций которых находятся в федеральной собственности³.

¹ См. ст. 3 Федерального закона «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех».

² Приказ Министерства промышленности и торговли РФ от 12 августа 2010 г. № 688 «Об утверждении Правил предоставления в 2010 году субсидии из федерального бюджета Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии» в виде имущественного вноса для оказания финансовой поддержки ОАО «АВТОВАЗ» путем предоставления беспроцентного займа».

³ См. постановление Правительства РФ от 1 марта 2011 г. № 134 «Об осуществлении Государственной корпорацией по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии» прав собственника имущества в отношении федеральных государственных унитарных предприятий, преобразуемых в открытые акционерные общества, сто процентов акций которых находится в федеральной собственности, с последующей их передачей Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии» в качестве имущественного вноса Российской Федерации».

Иными целями в своей деятельности руководствуется *Государственная корпорация «Росатом»*, на которую фактически возложены функции органа власти в области использования атомной энергии. Корпорация создана в целях поддержки государственной политики, осуществления нормативно-правового регулирования, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом в сфере использования атомной энергии, развития и безопасного функционирования организаций, использующих атомную энергию, а также для развития атомной науки, техники и профессионального образования. Корпорация наделена властными полномочиями, в том числе издавать нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности¹. На нее возложены бюджетные полномочия, характерные для статуса органа власти: главного распорядителя и получателя бюджетных средств, а также главного администратора доходов бюджета².

Финансовое обеспечение деятельности Корпорации осуществляется за счет следующих источников: имущественных взносов Российской Федерации; доходов, получаемых от собственной деятельности; финансирования из федерального бюджета (субсидии; средства, выделяемые на выполнение оборонного заказа); средств специальных резервных фондов Корпорации; добровольных отчислений и пожертвований; иных средств Корпорации и ее организаций.

В качестве имущественного вноса при создании Корпорации ей было передано: имущество, ранее закрепленное за Федеральным агентством по атомной энергии³; имущество, закрепленное за федеральными государственными унитарными предприятиями и учреждениями, которые были переданы Корпорации⁴; акции открытых акционерных обществ, находившиеся в федеральной собственности⁵ и др.

¹ Ст. 8, 10, 20, 23 и др. Федерального закона «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

² См. п. 8 ст. 241 БК РФ.

³ Федеральное агентство по атомной энергии было упразднено в соответствии с Указом Президента РФ от 20 марта 2008 г. № 369 «О мерах по созданию Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (с изм. от 26 декабря 2015 г. № 663).

⁴ См. Указ Президента РФ от 20 марта 2008 г. № 369; см. также: Постановление Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 346 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 20 марта 2008 г. № 369» (с изм. от 20 марта 2014 г. № 214); Указ Президента РФ от 5 апреля 2010 г. № 419 «Некоторые вопросы Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

⁵ См.: Указ Президента РФ от 20 марта 2008 г. № 369; Указ Президента РФ от 13 марта 2009 г. № 274 «О передаче Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» акций открытого акционерного общества «Атомный энергопромышленный комплекс».

Помимо этого, Корпорации предоставляются имущественные взносы в денежной форме (в виде субсидий из федерального бюджета), а также бюджетные ассигнования иного назначения — *финансирование из федерального бюджета*. В частности, Закон «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» предусматривает предусматривал направление в распоряжение Корпорации более 122 млрд. руб. в 2012 г. и более 153 млрд руб. в 2013 г. Подробно объемы бюджетного финансирования и направления его использования определены Программой деятельности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на долгосрочный период, утв. постановлением Правительства РФ от 20 сентября 2008 г. № 705 (с изм. от 31 декабря 2015 г. № 1525).

Законом предусмотрено обязательное выделение в составе имущества Корпорации специальных резервных фондов, формируемых за счет обязательных отчислений организаций, координацию и регулирование деятельности которых осуществляет Корпорация. Согласно постановлению Правительства РФ от 21 сентября 2005 г. № 576 «Об утверждении Правил отчисления организациями, эксплуатирующими особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (кроме атомных станций), средств для формирования резервов, предназначенных для обеспечения безопасности указанных производств и объектов на всех стадиях их жизненного цикла и развития» (с изм. от 28 января 2015 г. № 61). Корпорация аккумулирует средства трех резервных фондов, которые должны использоваться на повышение безопасности объектов использования ядерных материалов, радиоактивных веществ, в том числе их техническое перевооружение и реконструкцию¹. Формируются данные фонды за счет обязательных отчислений организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (за исключением атомных станций)². Сумма этих отчислений определяется договором между конкретной организацией и Корпорацией³. Расходятся средства резервных фондов в порядке, утверждаемом наблюдательным со-

¹ См.: Приказ Госкорпорации «Росатом» от 5 марта 2013 г. № 1/221-П «Об утверждении порядка формирования, учета и расходования средств резервов, предназначенных для обеспечения безопасности особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов на всех стадиях их жизненного цикла и развития, аккумулированных Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» (с изм. от 14 февраля 2014 г. № 1/4-НПА) // Российская газета. 2013. 14 июня; 2014. 11 июня.

² Перечень таких организаций содержится в распоряжении Правительства РФ от 14 сентября 2009 г. № 1311-р «О перечне организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты» (с изм. от 9 сентября 2015 г. № 1082).

³ См. п. 3 постановления Правительства РФ от 21 сентября 2005 г. № 576.

ветом Корпорации. Контроль за целевым характером использования аккумулированных в резервах средств осуществляет сама Корпорация. С позиции эффективности финансового контроля за целевым использованием средств, предназначенных для обеспечения публично значимых целей, эти вопросы должны быть специальным объектом контроля со стороны уполномоченных органов власти.

Агентство по страхованию вкладов создано для обеспечения функционирования системы страхования вкладов¹, а также гарантирования прав лиц, застрахованных в системе обязательного пенсионного страхования, при формировании и инвестировании средств их пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет этих средств².

В сфере действия системы страхования вкладов физических лиц фактически Агентство осуществляет операции по страхованию (страховую деятельность), обладая при этом властными полномочиями по отношению к банкам — участникам системы страхования вкладов. Оно занимается сбором страховых взносов на обязательное страхование вкладов, уплачиваемых банками, отвечает за их своевременное поступление в фонд обязательного страхования вкладов, а также за своевременность выплат по застрахованным вкладам их владельцам при наступлении страхового случая (банкротства банка, в котором открыт вклад). Властные полномочия Агентства, направленные на реализацию государственной политики в сфере защиты вкладов физических лиц в банках, являются основным компонентом его статуса (это подтверждается, например, тем, что для осуществления страховой деятельности Агентству не требуется получение соответствующей лицензии и оно не подконтрольно органу, уполномоченному осуществлять контроль и надзор в сфере страхования). Помимо функций страховщика, на Агентство возложены также функции конкурсного управляющего при банкротстве кредитных организаций, занимавшихся привлечением средств во вклады³.

Финансовое обеспечение исполнения возложенных на Агентство функций осуществляется за счет: имущественного взноса Российской Федерации; средств фонда обязательного страхования вкладов;

¹ Ст. 15 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».

² См. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений» (с изм. от 30 декабря 2015 г. № 421-ФЗ).

³ См. ст. 189⁷⁷ Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 407-ФЗ).

средств, предоставляемых из федерального бюджета; доходов, получаемых Агентством от осуществления деятельности, приносящей доход.

Имущественный взнос Российской Федерации при создании Агентства составил 3 млрд руб.¹, полученных им от Агентства по реструктуризации кредитных организаций². В дальнейшем Агентству предоставлялись и иные имущественные взносы (200 млрд руб. в 2008 г.³ и др.).

Фонд обязательного страхования вкладов принадлежит Агентству на праве собственности, но имеет ограниченный режим использования: он предназначен для финансирования выплат по вкладам при наступлении страхового случая. Этот фонд формируется за счет: страховых взносов, уплачиваемых банками; пеней за несвоевременную и (или) неполную уплату страховых взносов; первоначального имущественного взноса и других доходов. За время функционирования Агентства 2,67 млн человек получили страховое возмещение в размере 1,12 трлн руб.⁴

Для обеспечения финансовой устойчивости системы страхования вкладов и осуществления иных функций при нехватке на это собственных средств Агентства возможно предоставление ему средств из федерального бюджета в виде бюджетного кредита, выделяемого по решению Правительства РФ, или бюджетного финансирования в иной форме (например, за счет Резервного фонда Правительства РФ).

К доходам от деятельности, приносящей доход, относятся поступления от размещения денежных средств Агентства, в том числе: от инвестирования временно свободных средств фонда обязательного страхования вкладов, выпуска эмиссионных ценных бумаг и др.

В целях гарантирования прав лиц, застрахованных в системе обязательного пенсионного страхования, на Агентство с 2014 г. возложе-

¹ См.: ст. 50 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».

² Государственная корпорация «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» ликвидирована на основании Федерального закона от 28 июля 2004 г. № 87-ФЗ «О признании утратившими силу Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, а также о порядке ликвидации государственной корпорации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций».

³ См.: Распоряжение Правительства РФ от 19 ноября 2008 г. № 1696-р «О внесении имущественного взноса Российской Федерации в государственную корпорацию «Агентство по страхованию вкладов»; п. 5 ст. 13 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ (с изм. от 8 ноября 2008 г.) «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов».

⁴ URL: http://www.asv.org.ru/agency/statistical_information.

ны функции по формированию еще одного фонда — фонда гарантирования пенсионных накоплений. Этот фонд также принадлежит Агентству на праве собственности и предназначен для финансирования выплаты гарантийного возмещения. Оно выплачивается при наступлении гарантийного случая: недостатка средств пенсионных накоплений, учтенных на пенсионном счете накопительной пенсии, или аннулирования лицензии фонда, осуществляющего пенсионное страхование (признания его банкротом).

Фонд гарантирования пенсионных накоплений обособляется от иного имущества Агентства и формируется за счет следующих источников: гарантийные взносы, уплачиваемые страховщиками; пени за несвоевременную и (или) неполную уплату гарантийных взносов; денежные средства и иное имущество, полученные от удовлетворения прав требования Агентства, приобретенных в результате выплаты им гарантийного возмещения; средства федерального бюджета в случаях и порядке, предусмотренных законодательством РФ; доходы от инвестирования денежных средств данного фонда и иных доходов¹.

Агентство осуществляет сбор гарантийных взносов и контроль за полнотой и своевременностью их уплаты. Помимо этого, оно обладает полномочиями ликвидатора негосударственных пенсионных фондов, а также конкурсного управляющего в делах о банкротстве таких фондов.

Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» действует в целях обеспечения повышения конкурентоспособности экономики Российской Федерации, ее диверсификации, стимулирования инвестиционных программ путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной деятельности по реализации проектов в России и за рубежом, направленных на развитие инфраструктуры, инноваций, особых экономических зон, защиту окружающей среды, на поддержку экспорта отечественных товаров, работ и услуг, а также на поддержку малого и среднего предпринимательства. Для достижения данных целей Внешэкономбанк осуществляет финансирование инвестиционных проектов в форме предоставления кредитов или участия в капитале коммерческих организаций; банковское обслуживание бюджетных кредитов (если они выданы в целях поддержки экспорта российской промышленной продукции); участвует в финансо-

¹ См. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений».

вой поддержке предприятий малого и среднего бизнеса посредством финансирования кредитных организаций и юридических лиц, также осуществляющих поддержку указанных предприятий и др. Помимо этого, на Внешэкономбанк возложено банковское обслуживание заимствований бывшего СССР и Российской Федерации¹, а также функции государственной управляющей компании по доверительно-му управлению средствами пенсионных накоплений².

Финансовую основу деятельности Корпорации составляют уставный капитал; имущественные взносы Российской Федерации; доходы от деятельности; иные поступления, в том числе добровольные имущественные взносы и пожертвования.

Уставный капитал Внешэкономбанка первоначально был сформирован в размере 70 млрд руб., в последующем он регулярно увеличивался³ по решению Правительства РФ за счет имущественных взносов Российской Федерации и прибыли Корпорации.

Внешэкономбанк получает доходы от осуществления кредитования хозяйствующих субъектов, финансирования инвестиционных проектов, иных банковских операций⁴. Помимо этого, он обладает статусом профессионального участника рынка ценных бумаг — квалифицированного инвестора⁵. Он вправе оказывать услуги, приобретать и продавать ценные бумаги, совершать сделки со своим имуществом, в том числе отчуждать имущество, находящееся в его собственности, с учетом установленных ограничений⁶.

Основные направления, условия и показатели инвестиционной и финансовой деятельности Внешэкономбанка регламентированы в Меморандуме о финансовой политике Государственной корпорации

¹ ст. 3, 21 Федерального закона «О банке развития».

² Эту функцию Внешэкономбанк осуществляет до 1 января 2019 г. См. постановление Правительства РФ от 14 июня 2013 г. № 503 «Об установлении срока осуществления государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» функций государственной управляющей компании по доверительному управлению средствами пенсионных накоплений, а также государственной управляющей компании средствами выплатного резерва» (с изм. от 4 августа 2015 г. № 790).

³ В конце 2009 г. его размер составлял более 362 млрд руб. URL: <http://www.veb.ru/ru/about/press/news/index.php?from33=18&from32=43&id32=5491>. На начало 2016 г. размер капитала превысил 460 млрд руб. См.: URL: <http://www.veb.ru/common/upload/files/veb/reports/annual/2015ki.pdf>.

⁴ По общему правилу, Внешэкономбанк не имеет права привлекать во вклады денежные средства физических лиц. Осуществляется обслуживание только тех банковских вкладов и ведение счетов физических лиц, которые были открыты в Банке внешнеэкономической деятельности СССР до его реорганизации.

⁵ Ст. 51² Федерального закона «О рынке ценных бумаг».

⁶ См. п. 12 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О банке развития».

«Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», утвержденном актом Правительства РФ¹.

Основная цель деятельности *Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства* — предоставление финансовой поддержки органам региональной и местной власти на улучшение условий проживания граждан и повышение качества реформирования жилищно-коммунального хозяйства². Эта поддержка финансируется средствами денежного фонда, созданного за счет имущественного взноса Российской Федерации и переданного госкорпорации в собственность. Основная задача Фонда — распределить имеющиеся в его распоряжении средства муниципальным образованиям и субъектам РФ (которые далее должны использовать полученные средства на установленные Федеральным законом «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» цели — капитальный ремонт многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилья). Деятельность Фонда имеет временный характер — прекращается по мере полного расходования имеющегося у него денежного фонда, но не позднее 1 января 2018 г.³

В отличие от иных госкорпораций, которые не подчиняются каким-либо органам власти, деятельность Фонда координирует Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ⁴.

Финансовое обеспечение реализации функций Фонда осуществляется за счет: имущественных взносов Российской Федерации; средств от размещения временно свободных средств Фонда; других не запрещенных законом поступлений. В отличие от иных госкорпораций Фонд не наделен правом осуществлять предпринимательскую деятельность, т. е. является действительно некоммерческой организацией.

Имущественный взнос Российской Федерации, предоставленный при создании Фонда, составил 240 млрд руб. Помимо этого, в Фонд могут быть осуществлены и иные имущественные взносы, если это предусмотрено законом о федеральном бюджете. Законом фиксируется также возможность Российской Федерации получать из Фонда денежные средства, но не более предоставленного имущественного

¹ Распоряжение Правительства РФ от 27 июля 2007 г. № 1007-р (с изм. от 16 января 2016 г. № 16).

² См. ст. 1 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

³ См. ст. 3, 25 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

⁴ См. постановление Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» (с изм. от 1 февраля 2016 г. № 55).

взноса. Эта операция отражается как уменьшение имущественного взноса Российской Федерации¹.

Временно свободные средства Фонда размещаются в порядке, определяющем предельный размер и условия размещения средств².

Государственная компания «Российские автомобильные дороги» создана и действует для оказания государственных услуг и выполнения иных полномочий в сфере дорожного хозяйства с использованием федерального имущества, переданного госкомпания в доверительное управление. На нее возлагается поддержание в надлежащем состоянии и развитие сети автомобильных дорог, находящихся в ее доверительном управлении, в том числе строительство и реконструкция автомобильных дорог, развитие объектов дорожного сервиса и др.³

Исходя из этого различаются источники финансирования деятельности Компании.

Финансирование деятельности по доверительному управлению переданным Компании имуществом осуществляется за счет: субсидий из федерального бюджета, доходов от деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами, а также привлеченных средств. На средства, предоставляемые ей в связи с доверительным управлением дорогами, не может быть обращено взыскание.

Финансирование иной деятельности Компании производится за счет: имущественных взносов Российской Федерации; доходов от передачи в субаренду земельных участков Компании и иных видов ее деятельности; добровольных пожертвований и отчислений; доходов от участия в коммерческих организациях; вознаграждения за осуществление деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами; привлеченных средств. Из числа этих источников взыскание по долгам Компании может быть возложено только на те средства, которые находятся на расчетных счетах, открытых Компанией в банках и других кредитных организациях.

Поясним содержание некоторых из перечисленных источников финансового обеспечения деятельности Компании.

¹ См., например, постановление Правительства РФ от 30 июля 2009 г. № 631 «О передаче в собственность Российской Федерации средств государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (с изм. от 29 октября 2009 г. № 859).

² См. постановление Правительства РФ от 21 декабря 2011 г. № 1080 «Об инвестировании временно свободных средств государственной корпорации, государственной компании» (с изм. от 11 апреля 2015 г. № 348).

³ См. ст. 4—6 Федерального закона «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Субсидии из федерального бюджета предоставляются в порядке, определенном ст. 78¹ БК РФ, на осуществление деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами, а также на организацию строительства и реконструкции автомобильных дорог. В форме субсидий из федерального бюджета предоставляются также имущественные взносы Российской Федерации. Размер этих взносов определяется Правительством РФ¹ с учетом необходимости обеспечения деятельности Компании и компенсации некоторых ее расходов.

Субсидии из бюджета выделяются в особом порядке: средства поступают не на банковский счет Компании, а на счет Федерального казначейства в Центральном банке РФ, специально открытый для учета операций со средствами Компании². При этом в Федеральном казначействе открывается лицевой счет Компании, на котором отражаются все операции с бюджетными средствами, предоставленными ей в форме субсидий³. На эти средства не может быть обращено взыскание по обязательствам Компании.

Привлеченные средства — это средства, которые Компания может получить на временной и возмездной основе. Для этого ей могут предоставляться государственные гарантии, если это предусмотрено законом о федеральном бюджете на соответствующий год⁴.

Размер имущественных взносов Российской Федерации, субсидий из федерального бюджета, иных доходов и расходов Компании, а также целевые показатели ее деятельности отражены в Программе ее деятельности, утвержденной распоряжением Правительства РФ⁵. Кон-

¹ См. распоряжение Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 2146-р «Об утверждении программы деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги» на долгосрочный период (2010 — 2015 годы)» (с изм. от 24 октября 2015 г. № 2174-р).

² Порядок использования средств с этого счета регламентирован приказом Казначейства РФ от 15 декабря 2009 г. № 13н «Об утверждении Порядка осуществления территориальными органами Федерального казначейства операций со средствами Государственной компании «Российские автомобильные дороги» (с изм. от 30 декабря 2015 г. № 28-н) (БНА. 2010. № 9; 2016. № 13).

³ См.: Приказ Минфина России от 30 ноября 2009 г. № 124н «Об особенностях осуществления операций по лицевому счету, открытому Государственной компании «Российские автомобильные дороги» в Федеральном казначействе» (с изм. от 17 декабря 2015 г. № 201н) // Российская газета. 2009. 25 дек.; БНА. 2016. № 11.

⁴ См., например, постановление Правительства РФ от 5 октября 2010 г. № 786 «О предоставлении в 2010 году государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» (с изм. от 17 ноября 2010 г. № 923).

⁵ См. распоряжение Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 2146-р (с изм. от 24 октября 2015 г. № 2174-р).

троль за достижением целевых показателей, эффективности реализации финансового плана Компании и Программы в целом осуществляет Министерство транспорта РФ¹.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Каким актом фиксируется статус конкретной госкорпорации (госкомпании): уставом; федеральным законом; региональным законом; по» становлением Правительства РФ?
2. Какие госкорпорации вы можете назвать?
3. В чем основное отличие госкорпорации от госкомпании?
4. Какой орган является высшим органом управления госкорпорации: Правительство РФ, Президент РФ, генеральный директор, наблюдательный совет, правление?
5. Какие органы власти контролируют финансово-хозяйственную деятельность госкорпораций и госкомпаний?
6. В каких случаях и в каких формах осуществляется имущественный взнос Российской Федерации в имущество госкорпорации (госкомпании)?
7. Может ли имущественный взнос в имущество госкорпорации (госкомпании) осуществляться субъектами РФ?
8. Из каких источников финансируется деятельности госкорпораций (госкомпаний)?
9. Освобождены ли госкорпорации (госкомпания) от налогообложения?
10. Из каких источников осуществляется финансовое обеспечение деятельности Агентства по страхованию вкладов?
11. Фонд обязательного страхования принадлежит Агентству по страхованию вкладов на: праве собственности, праве хозяйственного ведения, праве оперативного управления?
12. Какая госкорпорация обладает уставным капиталом?
13. Какова цель создания Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства?

Раздел IV ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДОХОДОВ

Глава 14. Общая характеристика правового регулирования государственных и муниципальных доходов

§ 1. Понятие и основы правового регулирования источников государственных и муниципальных доходов

Выполнение задач и функций государства и муниципальных образований, выражающихся в соответствующих планах, проектах и программах, требует обеспечения финансовыми ресурсами. Поэтому в собственность и распоряжение государства и муниципальных образований направляется часть национального дохода страны в виде различных денежных платежей и поступлений, которые становятся соответственно государственными или муниципальными доходами. Государственные доходы находятся в собственности Российской Федерации или ее субъектов, и ими распоряжаются органы государственной власти соответствующего уровня. Муниципальные (местные) доходы являются муниципальной собственностью (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ). Распоряжение и управление ими осуществляют органы местного самоуправления.

В процессе формирования государственных и муниципальных доходов в распоряжение соответствующих органов привлекается часть чистого дохода, создаваемого в различных областях общественного производства, основанного на разных формах собственности — частной, государственной, муниципальной, общественной. Помимо этого, государство и муниципальные образования используют для формирования своей финансовой базы и часть личных доходов граждан, полученных ими в связи с трудовой или предпринимательской деятельностью, от вложения средств в ценные бумаги, от использования имущества и т. д. Источники формирования государственных и муниципальных доходов являются результатом имеющей законодательную основу деятельности юридических и физических лиц в разных областях производства, иных сферах общественной жизни.

¹ См.: п. 5.5(6)—5.5(13) Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395 (с изм. от 9 апреля 2016 г. № 292).

В формировании доходов государства и муниципальных образований участвуют все звенья финансовой системы. По материальному содержанию структура государственных и муниципальных доходов представляет совокупность отдельных видов денежных платежей и поступлений, объединенных в определенную систему.

Итак, **государственные доходы — это часть национального дохода страны, обращаемая в процессе его распределения и перераспределения через различные виды денежных поступлений в собственность и распоряжение государства с целью создания финансовой базы, необходимой для выполнения его задач по осуществлению социально экономической политики, обеспечению обороны и безопасности страны, а также для функционирования государственных органов.** Муниципальные (местные) доходы также представляют часть национального дохода и служат созданию финансовой основы местного самоуправления, используются для решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения соответствующей территории.

Государственные и муниципальные доходы находятся в собственности Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований. Распоряжаются ими соответствующие органы государственной власти или местного самоуправления.

Государственные доходы зачисляются в различные государственные денежные фонды: федеральный и региональные бюджеты, внебюджетные целевые государственные фонды. Муниципальные (местные) доходы поступают в муниципальные денежные фонды — местные бюджеты. В отличие от государственных доходов, муниципальные (местные) доходы не могут зачислять муниципальные (местные) целевые внебюджетные фонды, поскольку создание последних действующей редакцией БК РФ не предусмотрено¹. Часть доходов остается в распоряжении государственных или муниципальных предприятий.

Законодательством и иными правовыми актами, основанными на конституционных нормах, определяются виды государственных и местных доходов, их система, правовой режим.

В связи с развитием в России рыночных отношений, а также формированием новых федеративных отношений и развитием местного самоуправления произошло обновление этого законодательства: приняты новые нормативные акты как общего значения по вопросам государственных и местных доходов, так и по конкретным их видам.

К числу актов общего значения относятся БК РФ, НК РФ и др. Бюджетный кодекс РФ содержит нормы о распределении бюджетных доходов в бюджетной системе; закрепляет бюджетную классифика-

¹ Подробнее см. в гл. 10 настоящего учебника

цию (группировку) их по видам. Налоговый кодекс РФ закрепляет виды налогов в стране, определяет их принадлежность государственно-му или муниципальному публично-правовому образованию. Урегулировано привлечение Российской Федерацией и ее субъектами, а также муниципальными образованиями заемных средств (гл. 14 БК РФ); определены источники финансовых ресурсов, используемых для инвестиций, в том числе предприятиями¹, и т. д.

Полномочия субъектов РФ и органов местного самоуправления по формированию соответствующих финансовых фондов и их источников определены в БК РФ и НК РФ, Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и др.

Помимо федеральных, действуют законодательные и иные правовые акты регионального и муниципального уровней. Они принимаются по вопросам соответствующих доходов согласно разграничению предметов ведения между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

§ 2. Система государственных и муниципальных доходов

Разнообразные виды государственных и муниципальных доходов составляют единую систему.

Система государственных и муниципальных доходов — это совокупность различных видов денежных платежей (поступлений) в собственность государства и муниципальных образований, основанная на единых правовых принципах ее формирования и функционирования и имеющая свою объективно обусловленную структуру.

Системе государственных и муниципальных (местных) доходов, действующей в Российской Федерации, свойствен *принцип единства*. Он выражается в том, что в федеральном законодательстве определяются виды государственных и местных доходов, принципы их распределения между Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями. Поэтому при наличии соответствующих источников в стране повсеместно используются одни и те же виды денежных поступлений. Федеральным законодательством предусмотрено и *распределение доходов по уровням* — федеральному, субъектов РФ (региональному) и местному. Оно же определяет основы правового режима доходов субъектов РФ и муниципальных образований. В связи с этим правовая основа образования государственных и местных доходов по-

¹ См. Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (с изм. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ).

мимо законодательства РФ включает и правовые акты государственных органов субъектов Федерации, а так же органов местного самоуправления. Исходной основой всех этих нормативных актов служит Конституция РФ.

Источники и виды государственных доходов, а также значение каждого из них обусловлены особенностями экономической системы государства и ее правового статуса. Основополагающими для формирования состава государственных и местных доходов выступают нормы Конституции РФ (ст. 8, 35), закрепляющие как основу экономической системы разнообразие форм собственности, обеспечение им со стороны государства равной защиты, гарантии собственности граждан, создаваемой в результате их участия в общественном производстве, ведения собственного хозяйства, получения иных доходов на условиях, не противоречащих законодательству.

Составляя единую систему, государственные и местные доходы классифицируются по группам. В основу классификации могут быть положены разные признаки, отражающие наиболее существенные черты государственных и местных доходов.

Так, классификация доходов государства *по социально-экономическому признаку* дает наиболее полное представление об их источниках, о связи доходов с различными формами собственности, об эффективности последних в формировании доходов государства.

В соответствии с этим признаком в системе доходов государства и муниципальных образований можно выделить поступления:

1) от государственного или муниципального хозяйства, образующиеся главным образом в результате производственной деятельности государственных или муниципальных предприятий, а также от использования имущества и природных ресурсов государства или муниципальных образований (например, лесов, водоемов, других природных ресурсов, от приватизации государственной и муниципальной собственности); при этом получаемые доходы (прибыль) частично зачисляются в бюджетную систему и частично остаются в распоряжении хозяйствующих субъектов;

2) от предприятий и организаций негосударственных форм собственности (налоги, сборы, другие платежи);

3) от совместных (акционерных) предприятий, иностранных предприятий и организаций, действующих на территории Российской Федерации;

4) от личных доходов граждан.

По *территориальному уровню* доходы подразделяются:

1) на федеральные;

2) доходы субъектов РФ (региональные);

3) местные доходы муниципальных образований.

В зависимости *от юридических особенностей и юридической формы* денежных поступлений среди доходов государства и муниципальных образований выделяются налоговые и неналоговые платежи и поступления. *Налогам* свойственны признаки обязательности и индивидуальной безвозмездности по юридической форме, регулярности поступления от определенного налогооблагаемого объекта. Близкими к ним по форме являются сборы (ст. 8 НК РФ). Решающее значение налогов в формировании доходов бюджетной системы Российской Федерации обусловило особое рассмотрение их правового регулирования в ряде глав учебника¹. При всей многочисленности налогов более разнообразны по формам и методам взимания неналоговые платежи и поступления.

По *методам аккумуляции* доходы государства и муниципальных образований подразделяются на обязательные и добровольные платежи и поступления. Основная часть доходов направляется в распоряжение государства и органов местного самоуправления в *обязательном порядке*: это налоги, сборы, пошлины, обязательные страховые взносы и т. п., штрафы разного рода, финансовые санкции и т. д. На *добровольной основе* в государственные и местные доходы привлекаются средства организаций и граждан путем проведения лотерей, займов, выпуска акций, использования пожертвований и т. д.

С учетом *отношений собственности* можно говорить о доходах государства и муниципальных образований в собственном смысле слова (собственные доходы) и о финансовых ресурсах, которые используются ими временно и подлежат возврату (заемные средства). Собственные доходы — это различные виды платежей, которые на основании законодательства обращаются в государственную или муниципальную собственность, т. е. становятся федеральной собственностью, собственностью субъектов РФ или муниципальной собственностью с соответствующим правовым режимом. К ним относятся налоги, сборы, пошлины и другие обязательные платежи, поступления от использования государственного и местного имущества, природных ресурсов, от приватизации. В их числе могут быть и поступления добровольного характера, например от лотерей, пожертвования. Так, к источникам государственного внебюджетного фонда обязательного медицинского страхования помимо установленных обязательных платежей отнесены и добровольные взносы граждан и юридических лиц.

К финансовым ресурсам государства и муниципальных образований, не являющимся их доходами в прямом смысле, относятся средст-

¹ См. гл. 14—19 учебника.

ва, полученные от распространения облигаций государственных и муниципальных займов, банковские кредиты, используемые для пополнения бюджетов или внебюджетных государственных и местных фондов, т. е. заемные средства. При этом в качестве кредитных ресурсов широко используются временно свободные средства юридических и физических лиц, хранящиеся на счетах в банках, в том числе вклады граждан в Сберегательном банке РФ.

Полученные таким путем средства подлежат возврату и потому не являются доходами государства и муниципальных образований в собственном смысле слова. Тем не менее им принадлежит важная роль. Они способствуют снятию напряженности в финансовом положении государства или муниципального образования при недостаточности поступления их собственных доходов. Помимо этого такие методы привлечения ресурсов в распоряжение государства способствуют более полному использованию денежной массы в стране и включению ее в обслуживание потребностей общества.

Если принять во внимание *порядок образования и использования* государственных и муниципальных (местных) доходов, то их можно разделить на две группы: централизованные и децентрализованные доходы.

Децентрализованные государственные (и местные) доходы — это доходы государственных (и муниципальных) унитарных предприятий, других организаций (например, казенных предприятий, автономных учреждений¹), которые остаются в их непосредственном распоряжении и направляются ими самостоятельно на производственные, социальные и другие нужды согласно задачам данных организаций. Это часть прибыли предприятий. Средства предприятий, относящиеся к государственной или муниципальной собственности, закреплены за такими предприятиями и принадлежат им на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, как и другое закрепленное за ними имущество (ст. 113 ГК РФ). Предприятие после уплаты налогов самостоятельно, в пределах своей компетенции, распоряжается своей прибылью и другими доходами. В частности, они используются им для достижения целей, ради которых предприятие и было создано, если иное не предусмотрено законом.

Однако доходы, полученные от платных услуг, оказываемых федеральными казенными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти РФ (после уплаты налогов и сборов), отнесены к доходам бюджета (п. 1 ст. 51, п. 3 ст. 161 БК РФ), а не к дохо-

дам указанного учреждения. Они используются на основании утвержденной вышестоящим органом сметы доходов и расходов.

К *централизованным* (в разных территориальных масштабах — федеральном, региональных и муниципальных) доходам относятся доходы, сосредоточенные в государственных и местных бюджетах и в государственных внебюджетных фондах. Именно эти доходы законодательство (ст. 214, 215 ГК РФ) причисляет к государственной казне Российской Федерации, государственной казне субъектов РФ, муниципальной казне, отграничивает их от средств, закрепленных за государственными и муниципальными предприятиями, другими организациями.

Доходные источники государственных и местных бюджетов, как правило, не имеют специального целевого назначения. Это позволяет направлять их на наиболее важные, приоритетные в тот или иной период времени потребности общества для финансирования намеченных программ. Бюджетный кодекс РФ (ст. 35) отразил эту особенность, закрепив в качестве принципа бюджетной системы общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов. Однако некоторые платежи могут составлять исключение. Например, длительное время суммы по земельному налогу в соответствии с Законом РФ от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю» (с изм. от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ), поступающая в бюджет, должны были направляться только на нужды, связанные с землепользованием. Однако Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2002 год» (ст. 11) была приостановлена норма упомянутого Закона о плате за землю в части целевого использования централизованных средств земельного налога и арендной платы за землю. Налоговый кодекс РФ не содержит нормы о целевом использовании земельного налога. В последние годы направленность законодательства на отказ от целевого характера коснулась и ряда других доходных источников бюджетной системы.

Вместе с тем средства государственных социальных внебюджетных фондов (Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования) формируются за счет специально для них предназначенного платежа — обязательных страховых взносов. То есть принцип целевого назначения отдельных видов обязательных публичных платежей продолжает действовать.

Таким образом, понятие государственных и муниципальных доходов может рассматриваться в *широком смысле* слова, охватывая доходы бюджетной системы и внебюджетных государственных и муниципальных фондов, а также доходы государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающиеся в их распоряжении, т. е. вклю-

¹ Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (с изм. от 23 мая 2016 г. № 149-ФЗ).

чая централизованные и децентрализованные государственные и муниципальные доходы.

Возможно применение этого понятия и *в узком смысле* — как доходов, входящих в государственную и муниципальную казну, т. е. подлежащих зачислению в государственные и муниципальные бюджеты и бюджеты государственных внебюджетных фондов.

Система государственных и муниципальных доходов Российской Федерации и регулирующее ее законодательство находятся в современных условиях в сложном процессе становления, обусловленном экономическими и политическими переменами в стране и мире и связанными с ними трудностями. Поэтому системе доходов государства и муниципальных образований в настоящее время свойственна нестабильность, недостаточная четкость механизма ее действия.

§ 3. Неналоговые доходы государства и муниципальных образований

В формировании доходов государства и муниципальных образований существенная роль принадлежит неналоговым доходам, хотя по своему объему они значительно уступают налогам. Они отличаются от налогов особенностями форм платежей и методов привлечения в распоряжение государства и муниципальных образований, содержанием прав и обязанностей плательщиков, с одной стороны, и органов государственной власти и местного самоуправления — с другой.

Неналоговые доходы государства и муниципальных образований — это поступающие в их распоряжение доходы от использования государственного и муниципального имущества и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, платежи эквивалентного и штрафного характера, а также средства, при влеченные на добровольных началах.

Так, в отличие от налогов неналоговые доходы могут быть не только обязательными, но и добровольными платежами. В частности, на добровольных началах организуются государственные и муниципальные лотереи, служащие источником доходов государства и муниципальных образований, выпуск государственных и муниципальных ценных бумаг, привлечение средств в государственные внебюджетные фонды и государственные и муниципальные учреждения в порядке благотворительной деятельности и др.

Неналоговым платежам *обязательного* характера в отличие от налогов свойственна определенная *возмездность*, поскольку их взимание обусловлено предоставлением плательщику права на осуществление какой-либо деятельности и получение юридически значимых ус-

луг (консульский сбор, плата за выдаваемые паспорта, плата за опробование и клеймение изделий из драгоценных металлов), права на пользование имуществом (арендная плата) и т. п. Поэтому плательщики вправе потребовать от государственных или муниципальных органов совершения действий, оказания услуг и т. п., связанных с данным платежом. Причем эти платежи могут иметь целевое назначение, т. е. расходоваться на тот объект, за пользование которым они были внесены (платежи за пользование природными ресурсами).

Помимо упомянутых к неналоговым доходам относят платежи штрафного характера.

Обобщенно в составе неналоговых доходов можно выделить следующие их группы:

1) 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, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых единым институтом развития в жилищной сфере в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» (с изм. от 23 июня 2016 г. № 221-ФЗ);

2) доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением движимого имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых единым институтом развития в жилищной сфере в соответствии с Федеральным законом «О содействии развитию жилищного строительства»;

3) доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями;

4) средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

5) средства самообложения граждан;

6) иные неналоговые доходы.

Неналоговые доходы подразделяются на три уровня: федеральные, субъектов РФ (региональные) и муниципальные (местные).

К неналоговым доходам относятся платежи (сборы, пошлины, платежи за пользование природными ресурсами и т. п.), близкие по некоторым признакам к налогам (обязательность уплаты, зачисление в бюджетную систему или внебюджетные государственные фонды, контролируемость уплаты налоговыми или в соответствующих случаях таможенными органами). Но они существенно отличаются от налогов свойственным им возмездным характером. Признак же обязательности проявляется в этих платежах особым образом — *обязанность уплатить* их возникает *только в связи с обращением* к государственным или муниципальным органам за определенной услугой (регистрацией места жительства, разрешением на перевоз товаров через таможенную границу, предоставлением права на определенную деятельность и т. п.).

Исходя из наличия общих признаков названных платежей и налогов российское законодательство конца XX в. на начальном этапе своего формирования объединило их с налогами в единую систему платежей, названную налоговой системой. Она была закреплена в Законе РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и затем в первой редакции НК РФ 1998 г. как система налогов и сборов (гл. 2). Однако внесенные впоследствии коррективы в НК РФ в значительной мере устранили эту неточность, исключив из данной системы ряд платежей (например, таможенные пошлины). Подобные изменения нашли отражение и в бюджетном законодательстве.

При формировании доходов государства и муниципальных образований все большее значение приобретает привлечение в их распоряжение средств на договорных, добровольных и возвратных началах. Важная роль здесь принадлежит институтам публичного (государственного и муниципального кредита), в том числе государственным и муниципальным займам (гл. 14 БК РФ). С учетом их значения и специфики они рассматриваются в настоящем учебнике¹.

Также на добровольных началах государство и муниципальные образования привлекают средства путем проведения *лотерей*.

Привлекательность лотерей для населения позволяет использовать их в целях пополнения финансовых ресурсов государства и муниципальных образований.

Порядок проведения лотерей и распределения полученных средств регулируется Федеральным законом от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях» (с изм. от 28 декабря 2013 г. № 416-ФЗ) (до него действо-

¹ См. гл. 21 учебника.

вали Временное положение о лотереях в Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 19 сентября 1995 г. № 9552, и постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1004 «О совершенствовании государственного регулирования лотерейного и игорного бизнеса в Российской Федерации»).

Согласно названному Закону лотерея — это игра, которая проводится в соответствии с договором и в которой одна сторона (оператор лотереи) проводит розыгрыш призового фонда лотереи, а вторая сторона (участник лотереи) получает право на выигрыш, если она будет признана выигравшей в соответствии с условиями лотереи. Договор между оператором лотереи и участником лотереи заключается на добровольной основе и оформляется выдачей лотерейного билета, лотерейной квитанции либо электронным лотерейным билетом. При этом *организатором* лотереи выступает федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ в установленном порядке на проведение лотереи. Проведение лотереи осуществляется организатором через *оператора* лотереи, которым, в свою очередь, выступает юридическое лицо, зарегистрированное в соответствии с законодательством РФ посредством заключения с ним контракта.

Поскольку лотерейная деятельность связана с получением доходов и распределением их между организаторами лотерей, государством (или муниципальными образованиями) и приобретателями лотерейных билетов, а также затрагивает права и законные интересы граждан, то осуществляется государственное регулирование этой деятельности. Оно включает в себя в данном случае: выдачу разрешений уполномоченным органом государственной власти или местного самоуправления, ведение реестра лотерей, контроль за их проведением, в том числе за целевым использованием выручки от их проведения. Кроме того, федеральными правовыми актами устанавливаются формы и сроки предоставления отчетности о лотереях, обязательные нормы лотереи, порядок налогообложения ее организаторов и участников.

Обязательные нормы лотереи: 1) размер призового фонда по отношению к выручке от проведения лотереи должен составлять не менее 50%; 2) размер целевых отчислений от лотереи, предусмотренный ее условиями, должен составлять не менее 10% от выручки.

При этом обязательства оператора лотереи по выплате целевых отчислений от проведения лотереи в размере, предусмотренном контрактом, обеспечиваются безотзывной банковской гарантией. Срок действия указанной гарантии не может быть менее пяти лет с последующим продлением или переоформлением в течение всего срока проведения лотереи. Такая гарантия может быть дана исключительно

банком, включенным в предусмотренный ст. 74¹ НК РФ перечень банков, отвечающих установленным требованиям для принятия банковских гарантий в целях налогообложения.

Целевые отчисления от лотереи используются для финансирования социально значимых объектов и мероприятий, например мероприятий по развитию образования, науки, спорта и т. п.

Срок проведения лотереи составляет 15 лет с возможностью его продления Правительством РФ по инициативе организатора лотереи в порядке, установленном Правительством РФ. При этом началом проведения лотереи считается дата принятия решения Правительством РФ о проведении лотереи.

Таким образом, часть средств, привлекаемых в результате распространения лотерейных билетов, поступает в распоряжение органов государственной власти и местного самоуправления. Следует иметь в виду, что, хотя добровольность является общим принципом проведения лотерей и выпуска облигаций займов, эти формы привлечения средств существенно различаются. У организатора лотереи отсутствует обязанность возврата средств, затраченных на приобретение лотерейных билетов (и выплаты доходов), каждому из их приобретателей, как по займам. И вырученные от реализации лотерейных билетов средства лишь частично возвращаются участникам лотереи через призовой фонд, используемый только по выигравшим билетам. Соответственно и в распоряжение государства и муниципального образования поступает часть дохода от организации лотереи. В отличие от облигаций займов лотерейные билеты ценными бумагами не являются.

Федеральный государственный надзор за проведением лотерей возложен на Федеральную налоговую службу¹. Сама проверка соответствия лотерей обязательным требованиям осуществляется ФНС России в соответствии с положениями административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за проведением лотерей, утвержденного в установленном порядке Министерством финансов РФ, вступившем в действие с 12 июля 2016 г.²

¹ См. п. 3 постановления Правительства РФ от 11 сентября 2012 г. № 913 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за проведением лотерей» (с изм. от 21 мая 2014 г. № 473).

² Приказ Минфина России от 23 декабря 2015 г. № 206н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за проведением лотерей»/.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Определите понятия государственных и муниципальных (местных) доходов. Что в них общего и в чем основное правовое различие?
2. Назовите правовые акты, регулирующие систему государственных и муниципальных доходов.
3. На какие виды (группы) подразделяются государственные и муниципальные доходы? Проведите их классификацию по разным основаниям.
4. Чем различаются налоговые и неналоговые государственные и муниципальные доходы?
5. Какие виды поступлений денежных средств зачисляются в состав государственных и муниципальных доходов на добровольной (договорной) основе?
6. Какие виды поступлений денежных средств в системе государственных и муниципальных доходов являются обязательными платежами?
7. Что относится к заемным средствам в составе финансовых ресурсов государства и муниципальных образований?
8. Каковы особенности лотерей как способа привлечения средств государства и муниципальных образований?

Глава 15. Общие положения налогового права

§ 1. Налоги, их понятие и роль

В современной России, как и в других государствах с рыночной экономикой, основным источником доходов бюджетов всех уровней выступают налоги. В связи с этим вопросы правового регулирования налогообложения относятся к числу наиболее актуальных в экономической и социальной жизни страны. Рыночная экономика требует активного использования инструментов финансового механизма, включая налоги, и их адекватного правового регулирования.

Сформировавшееся на современном этапе *налоговое право* как одно из подразделений (подотраслей) российского *финансового права* стало его крупнейшей составной частью и продолжает активно развиваться. В ходе этого процесса не только существенно возросло количество норм, регулирующих налоговые отношения, но и изменилось их содержание. Совокупность налогово-правовых норм приобрела четкую системность, выразившуюся в следующем: в выделении в особую группу (часть) *норм общего характера*, в группировке норм, касающихся *конкретных налогов*, по принципу отнесения их к *федеральному, региональному или местному (муниципальному) уровню*. Такая система закреплена в НК РФ (гл. 12), принятие которого — важнейший этап в процессе формирования налогового права новой России, призванного сыграть важную роль в экономических и социальных сфе-

рах, в развитии производства и укреплении финансовой системы страны.

Налоги — один из древнейших экономических инструментов¹. Они появились вместе с возникновением государства и использовались им как основной источник средств для содержания органов государственной власти и материального обеспечения выполнения последними своих функций². Однако при сохранении этого главного предназначения роль налогов стала более многозначной.

Помимо налогов, для пополнения своей казны современные государства используют и другие виды поступлений и платежей. Но первое место среди них по своему значению и объему занимают налоги.

Налоги в финансово-правовом аспекте — это обязательные и по юридической форме индивидуально безвозмездные платежи организаций и физических лиц, установленные в пределах своей компетенции представительными органами государственной власти или органами местного самоуправления для зачисления в бюджетную систему с определением их размеров и сроков уплаты.

Зачисление налогов в бюджетную систему предполагает и определяет их *публичный характер*, т. е. направленность на общезначимые интересы соответствующего территориального образования.

Правовая наука придает большое значение определению понятия налогов, поскольку в нем отражаются сущность и характерные особенности правоотношений, возникающих при взимании налогов. В современном российском законодательстве также уделено этому внимание, что, без сомнения, важно.

Первая попытка законодательной формулировки понятия налога была предпринята в Законе РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (ст. 2), предшествовавшей принятию НК РФ. Согласно данному Закону «под налогом, сбором, пошлиной и другим платежом понимается обязательный взнос в бюджет соответствующего уровня или во внебюджетный фонд, осуществляемый плательщиками в порядке и на условиях, определяемых законодательными актами». Однако нечеткость такой трактовки очевидна хотя бы потому, что налог в нем не отграничивается от других платежей в бюджет.

Существенно иное определение понятия налога дано в НК РФ (ст. 8). Кодекс воспринял положения, разработанные по этому вопро-

су наукой финансового права. Характерно, что содержащаяся в нем трактовка относится именно к налогу, а сбор имеет свое определение с указанием признаков, отличающих его от налога. При этом отмечаются заложенные в налоге *отношения собственности — ее отчуждение у налогоплательщика*. Впоследствии в НК РФ было включено (Федеральным законом от 2 ноября 2004 г. № 127-ФЗ) и понятие государственной пошлины (ст. 333¹⁶).

Итак, согласно НК РФ **налог — это обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований**. Таким образом, в связи с взиманием налогов возникают публичные имущественные (денежные) отношения.

Что касается понятия сборов (п. 2 ст. 8), то здесь отмечается их индивидуально возмездный характер: **под сбором подразумевают обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в интересах плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав и выдачу разрешений (лицензий)**. Подобная возмездность за совершение уполномоченными органами юридически значимых действий в отношении организаций и физических лиц свойственна и государственной пошлине.

Однако данная концепция разграничения налогов и сборов претерпела некоторые изменения в 2014 г.¹ В частности, в определение сбора было внесено дополнение, указано, что уплата сбора может быть обусловлена также осуществлением отдельных видов предпринимательской деятельности. Эта корректура связана с появлением в системе налогов и сборов РФ нового платежа — торгового сбора (ст. 15 НК РФ). Объект обложения сбором — использование движимого или недвижимого имущества для осуществления вида предпринимательской деятельности, в отношении которого установлен сбор (ст. 412 НК РФ). Это позволяет утверждать, что данный платеж не связан с совершением в интересах плательщика каких-либо юридически значимых действий. Он в большей степени соответствует признакам налога.

Какова же роль налогов в обществе и государстве?

¹ См. Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 382-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

¹ См.: Пушкарёва В. М. История финансовой мысли и политики налогов. М., 1996. С. 157—172; Тургенев Н. И. Опыт теории налогов // У истоков финансового права / под ред. А. Н. Козырина. Т. 1. М., 1998.

² См.: Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 21. С. 171.

Основная роль (функция) налогов — *фискальная* (от лат. *fiscus* — казна), в соответствии с чем они используются как источник доходов государственной или муниципальной казны, предназначенной для удовлетворения публичных интересов общества и государства.

При этом в налогах заложены большие возможности *по регулированию социально-экономических процессов* в стране со стороны государства. В случае умелого использования они могут быть сильным регулирующим механизмом в системе социального управления. Так, варьирование размеров ставок, введение льгот и т. д. позволяет использовать налоги для регулирования производства — стимулирования развития определенных отраслей, ограничения развития или сдерживания каких-либо экономических процессов и т. п.

помощью налогов возможно регулирование и потребления. Например, такой налог, как акциз, если он особенно высок, влияет на спрос и покупательную способность населения в отношении тех товаров, на которые распространяется.

В налогах заложены также возможности регулирования доходов населения. Нередко они нацелены на ограничение доходов высокого уровня, поддержку малоимущих граждан путем предоставления льгот.

Налоги могут быть элементом механизма, регулирующего молодежную и демографическую политику, иные социальные явления. Например, бережному отношению к окружающей среде призваны способствовать платежи за пользование природными ресурсами (см. гл. 25¹, 25², 26 НК РФ).

Порядок налогообложения может отражать признание государством особых заслуг определенных категорий граждан перед обществом (освобождение от налогов участников Великой Отечественной войны, Героев СССР и России и т. д.).

Помимо рассмотренных функций налогам свойственна и функция *контроля* со стороны государства за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций, учреждений, за получением доходов гражданами, источниками этих доходов, использованием имущества, в том числе земли.

Только всесторонний учет всех этих функций налогов может обеспечить успешную налоговую политику, сделает налоги эффективным механизмом воздействия на экономику страны.

На современном этапе в условиях перехода от централизованного командного управления народным хозяйством к рыночным экономическим отношениям усилилось внимание со стороны государства к системе налогообложения. Она существенно перестроена. В условиях рыночных отношений метод прямых директивных воздействий на экономику, хозяйственную деятельность заменяется преимуществен-

но косвенными формами и методами управления, среди которых важнейшую роль призван выполнять механизм налогообложения. Налоги должны стать одним из главных инструментов государственного регулирования экономики, процессов производства, распределения и потребления.

Неслучайно на фасаде здания одного из центральных налоговых учреждений США в Вашингтоне высечена фраза: «Налоги — цена цивилизованного общества». В ней выражена мысль о прямой связи оптимальной налоговой системы с общественным прогрессом, экономической и социальной сбалансированностью в обществе.

В Российской Федерации, как и в других странах, образовавшихся в результате распада СССР, проведены и продолжают развиваться кардинальные реформы налогообложения с тем, чтобы привести его в соответствие с задачами рыночной экономики.

Это не первая налоговая реформа в стране. Преобразования в данной области проводились и прежде, в частности в советский период: например, налоговая реформа 1930 г., изменения системы платежей предприятий в бюджет в середине 1960-х гг. и др. Однако тогда налоговая система оставалась элементом централизованно планируемой государством экономики с преобладанием государственного сектора народного хозяйства. Современная же экономика базируется на принципе равенства всех форм собственности.

Существенный поворот в системе налогообложения начался в 1990 г. с принятием Закона СССР от 6 марта 1990 г. № 1305-I «О собственности в СССР» и Закона РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-I «О собственности в РСФСР»¹. В связи с этим в течение короткого периода изменения в области налогов следовали одно за другим. И наконец, в конце 1991 г. Верховный Совет РФ принял целый пакет (два десятка) законодательных актов, которые кардинально реформировали налоговую систему. Внесение в нее изменений и дополнений, становление новой налоговой системы и регулирующего ее законодательства продолжаютс².

Основные изменения в данной области заключаются в следующем:

1) налоговый метод стал основным в формировании доходов государственной казны. Более 80% доходов бюджетной системы составляют платежи, входящие в налоговую систему, уплачиваемые организациями и физическими лицами. Применявшиеся ранее в отношении государственных предприятий различные платежи неналоговой формы (отчисления от прибыли, плата за фонды и др.) были заменены на-

¹ Ведомости СССР. 1990. № 11. Ст. 164; Ведомости РСФСР. 1990. № 30. Ст. 417.

² Подробнее об упомянутых реформах см.: Химичева Н. И. Налоговое право. М., 1997. Гл. 1 § 2.

логами, которые теперь распространяются на предприятия всех форм собственности. Это обусловлено существенными изменениями экономических отношений, развитием частной собственности в сфере производственно-хозяйственной деятельности, преобразованием предприятий в равноправные субъекты хозяйственных отношений (после уплаты налогов в установленных законом размерах они распоряжаются прибылью по своему усмотрению);

2) проведена унификация системы налогов в отношении предприятий независимо от формы собственности, на которой они основаны. В этом проявляется действие в рыночных отношениях принципа равенства их субъектов;

3) с учетом федеративного государственного устройства России и развития местного самоуправления налоги разграничены в зависимости от уровня власти на следующие три группы: федеральные, региональные (субъектов РФ) и местные (муниципальные). Исходя из принципов построения бюджетной системы, в том числе принципа самостоятельности каждого бюджета (ст. 28, 31 БК РФ), определенный круг налогов закрепляется за соответствующими бюджетами, представляя их самостоятельную финансовую базу. Однако хотя число закрепленных за региональными и местными бюджетами налогов первоначально было значительно расширено, суммы поступлений от них в названные бюджеты и тогда не играли существенной роли в силу своей незначительности. В настоящее время из 14 действующих на территории РФ налогов и сборов на основании НК РФ (ст. 13—15) только три налога отнесено к региональным и три — к местным. Поэтому продолжает оставаться актуальной проблема самостоятельности региональных и местных бюджетов, укрепления и расширения финансовой базы этих бюджетов, необходимой для реализации задач и функций субъектов РФ и муниципальных образований;

4) осуществлен переход к налогообложению граждан, основанному на общих началах, не зависящих от их организационно-правовой (рабочий, служащий, предприниматель и т. п.) или отраслевой принадлежности, от формы собственности источника дохода или объекта налогообложения.

При этом законодательство учитывает социальные факторы — материальное положение, состав семьи плательщика и т. д., соответственно которым предоставляются льготы;

5) установлен ряд налогов, общих для организаций и физических лиц (земельный налог, транспортный налог и др.), что также отражает принцип равенства хозяйствующих субъектов, свойственный рыночным отношениям;

6) значительно увеличено число налогов в сравнении с периодом до рыночной экономики. В этом проявилась нацеленность на укрепление финансовой базы государства, утратившего значительную часть своей собственности и источников доходов, а также на разработку механизма воздействия на экономику новыми методами. При некоторой преемственности (с изменениями, соответствующими новым социально-экономическим условиям) в налоговую систему России было включено большое количество новых платежей. Так, в советский период в стране действовали подоходный налог с населения, земельный налог и др., которые существуют и в настоящее время с иным содержанием;

7) эффективность новой системы налогообложения, ее возможности стимулирования общественного производства проверяются временем. В основных своих положениях она нацелена на развитие рыночных отношений в экономике России с учетом опыта зарубежных стран. Однако механизм системы налогообложения, установленный в НК РФ, позволяющий регулировать производство и распределение экономическими, а не административно-командными методами, требует совершенствования. В этом аспекте важную роль призван выполнить НК РФ.

Особенности рыночных отношений, своеобразие хозяйственных связей в стране обусловили необходимость продолжения разработки дальнейших мер по регулированию процесса налогообложения и совершенствованию соответствующего законодательства. Так, для стимулирования экономического роста в условиях кризиса требуется активизация использования не только фискальной, но и регулирующей функции налогов. Налоговая система должна способствовать повышению конкурентоспособности и росту деловой активности субъектов экономики, а также обеспечивать снижение для бизнеса налоговой нагрузки и упрощение процедур расчетов и уплаты налогов.

Таким образом, основной целью налогового реформирования продолжает оставаться достижение оптимального соотношения между стимулирующей и фискальной ролью налогов.

§ 2. Система налогов и сборов в Российской Федерации. Порядок установления налогов и сборов

Преследуя цели пополнения казны и другие задачи, любое государство стремится разнообразить вводимые налоги. Обращаясь к истории дореволюционной (до 1917 г.) России, встречаем немало число налогов. Население уплачивало, например, личный налог, подушную подать, несколько имущественно-подоходных налогов — поземель-

ный, подомовый (на доходы с дома), квартирный (уплачиваемый держателем квартиры), промысловый, с наследства и др.

Немалое число налогов установлено и законодательством Российской Федерации, принятым в 1990-х гг. Отметим, что Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», который установил новую налоговую систему в стране, включил в нее перечень не только налогов в собственном смысле слова, но и других платежей, подлежащих в обязательном порядке внесению в бюджет или внебюджетные фонды. При этом они объединены введенным названным Законом понятием «налоговая система», которое определено как «совокупность налогов, сборов, пошлин и других платежей (далее — налогов), взимаемых в установленном порядке» (ст. 2). В соответствии с Законом в налоговую систему вошли, помимо налогов, государственная и таможенная пошлины, различные сборы — целевые, лицензионные и др. Упомянутые платежи отличаются от налогов в собственном смысле слова. В определенной мере часть из них носит возмездный характер: они являются платой за услуги (например, государственная пошлина) или платой за разрешение на какую-то деятельность и т. д., предоставляемые компетентными государственными органами и органами местного самоуправления. Такие платежи носят обычно разовый характер (хотя могут и повторяться при возникновении соответствующих юридических оснований). Налогам же в отличие от них свойственна регулярность уплаты: при наличии у налогоплательщика установленного законодательством объекта обложения (имущества, дохода и т. п.) налоги подлежат систематическому внесению в казну в предусмотренные сроки.

Вместе с тем с налогами названные платежи объединяют такие общие черты, как:

- 1) обязательность уплаты при наличии указанных законодательством фактов;
- 2) внесение в бюджет или внебюджетный фонд определенного государственного или местного уровня;
- 3) возложение контроля за их уплатой, как и уплатой налогов, на одну и ту же систему государственных органов — налоговые органы, а в соответствующих случаях — на иные уполномоченные органы (на таможенные органы по взиманию налогов при пересечении товаров через границу) с одинаковыми контрольными полномочиями, мерами принудительного воздействия. При этом законодатель не делает различия в общих правах и обязанностях субъектов, касающихся исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов (гл. 8 НК РФ).

Учитывая общие черты рассматриваемых платежей и налогов, законодатель первоначально и именовал их условно налогами.

Более четкими в этом отношении являются положения НК РФ. Прежде всего, удачнее стало наименование самой системы данных платежей в целом: вместо условного термина «налоговая система» (который может толковаться и более широко, чем совокупность платежей, или вообще в другом аспекте — например, как система налоговых органов) применено выражение «система налогов и сборов». В последнем случае ясно, что речь идет, во-первых, именно о платежах и, во-вторых, о различающихся между собой платежах. К достоинствам НК РФ относится, как уже отмечалось, и обособленное формулирование понятий налога, сбора, государственной пошлины с указанием их характерных особенностей. Тем не менее все эти платежи, как и ранее принятым Законом, объединены в одну систему (гл. 2 НК РФ).

Первоначально согласно Закону РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в налоговую систему входило более 40 платежей, число которых впоследствии дополнялось их новыми видами и составило с учетом изменений и дополнений к моменту введения в действие части первой НК РФ в начале 1999 г. более 50. Налоговый кодекс РФ (ст. 13—15) внес изменения в систему налогов и сборов, сократив общее количество их видов до 28. Однако до полного введения в действие части второй НК РФ было установлено (помимо уже предусмотренных в ней) применение и платежей, закрепленных названным Законом РФ (ст. 19—21). В настоящее время согласно действующей редакции ст. 13—15 НК РФ в систему налогов и сборов входят 14 платежей, контроль за уплатой которых осуществляют налоговые органы. С 1 января 2017 г. в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 250-ФЗ страховые взносы на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование также дополняют перечень указанных платежей, администрируемых налоговыми органами.

Объединение налоговых платежей в систему предполагает возможность их классификации, позволяющей глубже уяснить сущность этой категории. Оснований для классификации может быть несколько.

По субъектам (плательщикам) можно выделить налоги с организаций и налоги с физических лиц. В ту и другую группу входят налоги разного территориального уровня. К первой группе относятся налоги на добавленную стоимость, на прибыль организаций, акцизы и др. Ко второй — налог на доходы физических лиц, налог на имущество физических лиц и др. Выявление круга платежей по субъектам имеет важное практическое значение для характеристики правового статуса соответствующего юридического или физического лица, определения

перспектив их деятельности, организации контроля за уплатой налогов.

Однако для настоящего времени характерно, что большая часть налогов и сборов являются общими для организаций и физических лиц. Это земельный налог, транспортный налог, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов, государственная пошлина и др. Они регулируются общим для тех и других субъектов нормативным актом — НК РФ, по своему основному содержанию данные налоги в отношении их совпадают.

В зависимости от характера использования налоги могут быть общего значения и целевыми. Налоги общего значения, а они в большей части таковыми и являются, зачисляются в бюджет определенного уровня как общий денежный фонд соответствующей территории и используются при исполнении бюджета без привязки к конкретным мероприятиям.

В зависимости от формы возложения налогового бремени налоги могут быть прямыми и косвенными. Этот вопрос в настоящее время относится к числу актуальных. Российская Федерация перешла к активному использованию косвенных налогов.

Прямые налоги в отличие от косвенных непосредственно обращены к налогоплательщику — его доходам, имуществу, другим объектам налогообложения. Юридический и фактический плательщик в этом случае совпадает в одном лице.

Исторически прямые налоги (дань) — наиболее ранняя форма налогообложения. Возникли, например, подушный, поземельный, домовый налоги. В настоящее время в Российской Федерации прямыми налогами являются налог на доходы физических лиц, налог на прибыль, земельный налог, налог на имущество организаций, налог на имущество физических лиц и др., составляющие большую часть среди всех налогов действующей системы. При такой форме взимания ясно видно, кто и сколько платит в казну.

Косвенное налогообложение отличается от этой формы своей замаскированностью. Налог в этом случае устанавливается в виде надбавки к цене реализуемых товаров и в результате этого не связан непосредственно с доходом или имуществом фактического плательщика. Закон возлагает юридическую обязанность внесения суммы налога в казну на предприятие, производящее или реализующее товары, оказывающее услуги за счет выручки. Фактически же бремя уплаты налога возложено на потребителя, который приобретает эти товары (услуги) по ценам, повышенным на сумму косвенного налога. Такими косвенными налогами являются введенные в стране с 1992 г. акцизы,

налог на добавленную стоимость, эпизодично существовавший налог с продаж, действовавший в течение 1991 г. и в 1998 г. (отменен с 1 января 2004 г.).

Экономисты и политики отмечают, что косвенные налоги несправедливы, поскольку чем беднее человек, тем большую долю своего дохода он отдает государству в виде этих налогов.

Однако в зарубежных странах косвенные налоги находят широкое применение. Предпочтение, отдаваемое такой форме налогообложения, объясняется прежде всего тем, что это наиболее удобная для мобилизации доходов в казну форма, позволяющая оперативно и регулярно получать крупные суммы. Помимо того, в ней заложены и возможности воздействия на экономику, стимулирования или сдерживания производства по тем или иным направлениям, возможности регулирования потребления и при этом быстрого реагирования на экономические процессы. Важен при использовании этого механизма комплексный анализ последствий его применения, учет особенностей экономики страны. Не случайно в развитых капиталистических странах при всех негативных сторонах косвенного налогообложения оно не противодействует развитию экономики.

Помимо рассмотренной классификации Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а впоследствии и НК РФ (ст. 12—15) подразделили налоги и сборы на три вида с учетом федеративного государственного устройства, организации в России местного самоуправления и статуса территориального образования: федеральные, региональные (налоги субъектов РФ) и местные. При этом в отличие от названных федеральных и местных платежей, к региональным отнесены только налоги.

Налоговый кодекс РФ (гл. 2) в качестве равнозначного выражению «налоги и сборы субъектов Российской Федерации» ввел в отношении этих платежей термин «региональные». Хотя этот термин и не отличается четкостью, закрепление в законодательстве дает основание пользоваться им при характеристике соответствующих платежей.

Федеральными признаются налоги и сборы, которые установлены НК РФ (ст. 13) и обязательны к уплате на всей территории РФ. Как исключение в связи с установлением специальных налоговых режимов (разд. VIII¹ НК РФ) на соответствующих территориях допускается введение федеральных налогов, не названных в ст. 13 НК РФ (что не касается региональных и местных налогов¹, или освобождение от обязанности уплаты отдельных федеральных, региональных и местных налогов и сборов.

¹ См. письмо Минфина РФ от 20 апреля 2006 г. № 03-02-07-2-30.

К федеральным налогам и сборам в соответствии с действующими на данный период нормами НК РФ отнесены:

- налог на добавленную стоимость;
- акцизы;
- налог на доходы физических лиц;
- налог на прибыль организаций;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- водный налог;
- сборы за пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов;
- государственная пошлина.

Федеральные налоги и сборы, помимо зачисления их в федеральный бюджет, в разной степени используются для формирования доходов бюджетов всех уровней следующим образом: а) зачисление в полном объеме в федеральный бюджет; б) распределение поступлений от некоторых платежей между бюджетами разных уровней или закрепление в полном объеме в установленном федеральным законодательством порядке.

Таким образом, федеральные налоги отличают следующие особенности: они устанавливаются федеральным законодательным актом; взимаются на всей территории РФ; круг плательщиков, объекты налогообложения, ставки налога, порядок их зачисления в бюджет определяются законодательством РФ. Это не исключает зачисления их не только в федеральный бюджет, но и в бюджеты другого уровня.

Региональными (субъектов РФ) признаются налоги, которые установлены НК РФ и законами субъектов РФ о налогах и являются обязательными к уплате на территориях соответствующих субъектов РФ (если иное не предусмотрено в связи с установлением специальных налоговых режимов). При этом законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ определяются в соответствии с нормами НК РФ следующие элементы налогообложения: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов (иные элементы налогообложения и налогоплательщики определяются НК РФ), а также могут устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения (ст. 12 НК РФ).

К региональным налогам относятся (ст. 14 НК РФ):

- налог на имущество организаций;
- налог на игорный бизнес;
- транспортный налог.

Органы власти субъектов РФ вправе передать эти налоги полностью или частично в соответствующие местные бюджеты (п. 5 ст. 56, ст. 58 БК РФ).

Местными признаются налоги, которые устанавливаются НК РФ и нормативными правовыми актами муниципальных образований о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований, если иное не предусмотрено в связи с введением на территориях муниципальных образований специальных налоговых режимов, влекущих изменения в составе налогов на данной территории.

К местным налогам относятся (ст. 15 НК РФ):

- земельный налог;
- налог на имущество физических лиц;
- торговый сбор.

Необходимо иметь в виду, что НК РФ закрепляет исчерпывающий перечень налогов и сборов. Такая норма, установленная вначале Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», сохранена и в НК РФ. Следовательно, не могут устанавливаться не предусмотренные им налоги и (или) сборы любого уровня (п. 6 ст. 12 НК РФ). Отмена налогов всех уровней также производится на основе НК РФ.

Таким образом, законодательство РФ закрепило порядок установления налогов и сборов и других платежей, исходящий из принципа единства их системы и прерогативы представительных органов государственной власти и местного самоуправления на установление всех этих платежей независимо от их уровня.

В законодательстве РФ в отношении налогов и сборов применяются связанные между собой термины — «установление налогов» и «введение в действие».

Установление налога (сбора) означает принятие законодательным органом государственной власти и представительным органом местного самоуправления в рамках своей компетенции решения о включении конкретного платежа на соответствующей территории в систему налогов и сборов в качестве источника бюджетных доходов с указанием круга плательщиков и основных элементов налогообложения. Согласно НК РФ (ст. 17) налог считается установленным при соблюдении следующих условий: определение налогоплательщиков и элементов налогообложения, к которым отнесены объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога. Конкретизация налогоплательщиков и названных элементов содержится в правовых нормах, относящихся к каждому из установленных налогов.

При установлении сборов их плательщики и элементы обложения определяются применительно к конкретным сборам.

Названные элементы налогов и сборов являются обязательными. Вместе с тем в акте законодательного (представительного) органа о конкретных налогах и сборах могут предусматриваться налоговые льготы и основания их использования.

Введение в действие означает определение конкретного срока применения установленных налогов и сборов на соответствующей территории. Введение в действие и прекращение действия налогов и сборов соответствующего уровня осуществляется принятием правовых актов федеральных, региональных законодательных органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления.

§ 3. Налоговое право Российской Федерации, его принципы и источники

Общественные отношения, возникающие в связи с установлением налогов и сборов, зачисляемых в бюджетную систему, введением их в действие, взиманием и осуществлением контроля за уплатой, регулируются правовыми нормами, которые сосредоточены в одном из крупных подразделений Особенной части финансового права. Совокупность этих норм, сформировавшаяся в одну из подотраслей финансового права, именуется налоговым правом. Названные отношения, носящие властный характер, являются предметом налогового права. В налоговом праве как составной части финансового права, в свою очередь, выделяются Общая и Особенная части, что нашло четкое отражение в структуре НК РФ, разделившей вошедшие в него нормы на две части.

Таким образом, налоговое право — это совокупность финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения по установлению налогов и сборов, зачисляемых в бюджетную систему, введению в действие, взиманию и осуществлению контроля за их уплатой. Естественно, что налоговое право существует и как соответствующая часть финансово-правовой науки.

Вместе с тем применение термина «налоговое право» встречается и в других аспектах:

1) как отрасли законодательства, включающей в себя не только упомянутые нормы финансового права, но и нормы других отраслей права (административного, гражданского, уголовного и иных), касающиеся вопросов налогообложения, контроля и ответственности в этой сфере;

2) как соответствующей учебной дисциплины, изучаемой обособленно от финансового права, например в рамках особого учебного курса. Такой подход в современных условиях возросшей роли налогов

и налоговой деятельности также имеет важное значение, поскольку способствует углубленному комплексному изучению данных вопросов.

Налоговому праву свойственны все принципы финансового права в целом как его подотрасли. Вместе с тем налоговое право характеризуется и присущими именно ему специфическими принципами. Они находят отражение в законодательстве о налогах и сборах, определяя его исходные позиции.

Существенное значение для развития налогового права имеет закрепление его принципов в НК РФ в качестве основных начал законодательства о налогах и сборах (ст. 3). Они исходят из конституционных положений о правах человека и гражданина, принципах рыночных экономических отношений, государственной целостности России, разграничении полномочий между органами государственной власти Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления. К таким принципам, впервые обобщенно сформулированным российским законодательством в названной статье НК РФ, относятся следующие:

1) обязанность каждого лица уплачивать только законно установленные налоги и сборы (ст. 57 Конституции РФ). При этом законодательство должно основываться на признании всеобщности и равенства налогообложения с учетом фактической способности налогоплательщика к уплате налогов;

2) недопустимость дискриминационного характера налогообложения и различного его применения исходя из социальных, расовых, национальных и иных подобных критериев, а также установления дифференцированных ставок налогов и сборов в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала;

3) недопустимость произвольных налогов и сборов, не имеющих экономического основания и препятствующих реализации гражданам своих конституционных прав;

4) недопустимость установления налогов и сборов, нарушающих единое экономическое пространство РФ, в частности прямо или косвенно ограничивающих свободное перемещение в пределах территории РФ товаров (работ, услуг) или финансовых средств либо создающих иные ограничения или препятствия не запрещенной законом экономической деятельности физических лиц и организаций (ст. 8 Конституции РФ);

5) приоритетность НК РФ в установлении, изменении и отмене налогов и сборов всех уровней. В связи с этим недопустимо возложение обязанности уплачивать налоги и сборы, а также иные платежи,

обладающие их признаками, если эти платежи не предусмотрены НК РФ либо установлены в ином порядке, чем это определено в НК РФ;

6) толкование всех неустраняемых сомнений, противоречий и неясностей в актах законодательства в налогах и сборах должно быть в пользу налогоплательщика (плательщика сбора);

7) необходимость формулирования законодательства таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы), когда и в каком размере он должен платить, четко определять все элементы налогообложения.

Соответственно названному принципу в законодательстве о каждом конкретном налоге должны быть определены:

1) круг налогоплательщиков (плательщиков сборов), их основные признаки (относятся они к организациям или физическим лицам, правовой статус последних — индивидуальные предприниматели, работодатели, российские или иностранные и т. д.);

2) объект налогообложения, т. е. тот предмет или деятельность, наличие которых обуславливает начисление налога. Это могут быть доходы (прибыль), стоимость определенных товаров, отдельные виды деятельности — работа, услуги, имущество и другие объекты. По каждому налогу должен быть четко определен самостоятельный объект налогообложения (ст. 38 НК РФ).

В целях уточнения объекта налогообложения применительно к конкретному налогоплательщику определяется налоговая база, т. е. его стоимостная, физическая или иная характеристика (ст. 53 НК РФ). Она представляет собой величину налоговых начислений на единицу измерения налоговой базы (например, по налогу на доходы физических лиц налоговой базой являются все доходы налогоплательщика, полученные им как в денежной, так и в натуральной форме, по транспортному налогу — мощность двигателя в лошадиных силах, по земельному налогу — кадастровая стоимость земельного участка, по налогу на игорный бизнес — игровой стол, игровой автомат);

3) налоговая ставка, т. е. величина налоговых начислений на единицу измерения налоговой базы (с единицы налогообложения или объекта налогообложения в целом). Ставки могут быть выражены в разных формах и в зависимости от изменений объекта налогообложения. Так, они могут быть выражены в процентах и твердых денежных суммах, в их сочетании. Применяются пропорциональные ставки, т. е. не изменяющиеся в зависимости от увеличения или уменьшения объекта налогообложения, и прогрессивные, размер которых зависит от количественной характеристики объекта налогообложения (при его увеличении увеличивается и ставка налога);

4) налоговый период, т. е. период календарного времени, по истечении которого определяется налоговая база и исчисляется сумма налога, подлежащая уплате. Он может составлять календарный год (например, по налогу на доходы физических лиц) или другой период (календарный месяц по налогу на добавленную стоимость);

5) сроки уплаты налогов по отношению к налоговому периоду;

6) порядок исчисления налога в зависимости от особенностей объекта налогообложения и налоговой базы, а также правового статуса налогоплательщика и иной специфики конкретного налога;

7) порядок уплаты налога. Он может быть предусмотрен в виде разовой уплаты всей суммы за налоговый период или ином порядке. Уплата налога производится в наличной или безналичной форме и т. д.

В необходимых случаях при установлении налога в нормативном правовом акте могут предусматриваться налоговые льготы и основания для использования их налогоплательщиком.

Льготы по налогам и сборам — это предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими плательщиками, включая возможность полного или частичного освобождения от данного платежа. Льготы не могут носить индивидуального характера. По федеральным налогам они устанавливаются федеральным законодательством.

Органы государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления соответственно по региональным и местным налогам могут предоставлять дополнительные льготы по налогообложению помимо установленных в соответствии с законодательством РФ с указанием оснований их использования налогоплательщиком (ст. 12 НК РФ).

В процессе развития современного российского налогового права в качестве подотрасли финансового права обозначилась тенденция к выделению норм общего характера, относящихся к сфере налогообложения в целом (Общая часть), и норм, регулирующих отношения, связанные с уплатой конкретных видов налоговых платежей (Особенная часть), что нашло отражение в литературе. Эта тенденция четко проявилась и законодательно оформилась с принятием НК РФ: его часть первая, в сущности, относится к Общей части налогового права, а часть вторая, урегулировавшая конкретные налоговые платежи, — к Особенной части.

Состав источников налогового права определяется принципом федерализма и действием местного самоуправления в стране.

Главными источниками налогового права являются федеральные законодательные акты, включая НК РФ, принятые на их основе зако-

ны субъектов РФ, а также акты представительных органов местного самоуправления. Названные нормативные правовые акты в тексте НК РФ условно именуются «законодательство о налогах и сборах». Все они базируются на конституционных нормах, закрепивших исходные положения налогового права. Конституция РФ относит установление общих принципов налогообложения на территории страны к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Вопросы федеральных налогов и сборов относятся к ведению федеральных органов государственной власти. В пределах, предусмотренных федеральным законодательством, вопросы налогообложения на своей территории регулируются субъектами РФ. Акты органов местного самоуправления, принимаемые на основе законодательства РФ и субъектов РФ, действуют на территории соответствующего муниципального образования.

К источникам налогового права относятся и международные договоры (например, договоры об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов). Если международным договором РФ, содержащим положения, касающиеся налогообложения и сборов, установлены иные правила и нормы, чем предусмотренные НК РФ и принятыми в соответствии с ним нормативными актами, то применяются правила и нормы международного договора РФ (ст. 15 Конституции РФ, ст. 7 НК РФ).

Исключительно важную роль в формировании источников налогового права сыграл Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». Законодательный акт подобного содержания появился в истории СССР и Российской Федерации впервые. Его особенность состояла в том, что он урегулировал налоговые отношения комплексно, определил общие, наиболее существенные положения налогового права в едином нормативном акте, а именно принципы построения налоговой системы РФ и ее содержание, т. е. перечень налогов, их классификацию, порядок установления налогов; обязанности и права налогоплательщиков, их ответственность; полномочия налоговых органов и их должностных лиц; обязанности банков и ответственность их должностных лиц в области налогообложения. Таким образом, он явился предшественником принятого в конце 1990-х гг. НК РФ.

Часть первая НК РФ предусматривает общие принципы налогообложения; виды налогов и сборов, взимаемых в Российской Федерации; основания возникновения (изменения, прекращения) и порядок исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов; основные начала установления налогов и сборов субъектов РФ и местных нало-

гов и сборов; права и обязанности налогоплательщиков, налоговых органов и других участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах; формы и методы налогового контроля; ответственность за совершение налоговых правонарушений; порядок обжалования действий (бездействия) налоговых органов и их должностных лиц.

Часть вторая НК РФ посвящена конкретным налогам и сборам с выделением разделов по их уровням и специальным налоговым режимам (система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей — единый сельскохозяйственный налог; упрощенная система налогообложения; система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности; система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции; патентная система налогообложения). Налоговый кодекс РФ как важнейший источник налогового права призван выполнить в его формировании важнейшую роль.

Нормативные правовые акты о налогах и сборах, принятые законодательными органами РФ и субъектов РФ, представительными органами местного самоуправления, именуются в НК РФ законодательством о налогах и сборах. При внесении изменений в законодательство эти акты не имеют обратной силы в случаях ухудшения положения плательщиков налогов и сборов, и, напротив, при улучшении их положения они могут иметь обратную силу, если это прямо предусмотрено (ст. 5 НК РФ).

Особо выделены нормативные правовые акты органов исполнительной власти. Согласно НК РФ (ст. 4) Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере налогов и сборов и в сфере таможенного дела, органы исполнительной власти субъектов РФ, исполнительные органы местного самоуправления в предусмотренных законодательством случаях в пределах своей компетенции вправе издавать нормативные правовые акты по вопросам, связанным с налогообложением и со сборами. Однако они не вправе изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах. К тому же федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные осуществлять функции по контролю и надзору в области налогов и сборов и в области таможенного дела, и их территориальные органы не имеют права издавать нормативные правовые акты по вопросам налогов и сборов.

Министерство финансов РФ, непосредственно обеспечивающее осуществление процесса налогообложения, издает обязательные для

своих подразделений инструкции, приказы, методические указания по вопросам, связанным с налогообложением и сборами, что должно способствовать четкому исполнению законодательства о налогах и сборах.

§ 4. Налоговые правоотношения. Субъекты налогового права, их права и обязанности

Налоговые правоотношения — это урегулированные нормами налогового права общественные финансовые отношения, возникающие в связи с установлением, введением и взиманием для зачисления в бюджетную систему налогов и сборов с физических лиц и организаций, а также осуществлением контроля и привлечением налогоплательщиков к ответственности за нарушения налогового законодательства. Эти правоотношения являются разновидностью и крупной составной частью финансовых правоотношений в целом. От результативности их реализации зависит формирование доходов бюджетной системы страны как главного звена концентрации и использования публичных доходов.

Правоотношения по поводу установления налогов предшествуют правоотношениям, возникающим в связи с взиманием налогов. В них участвуют органы государственной власти РФ, субъектов РФ и органы местного самоуправления соответственно предусмотренному законодательством порядку установления налогов разных территориальных уровней и закреплению в Конституции РФ разграничению предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ, правовому статусу муниципальных образований. Кроме того, в связи с установлением и введением в действие налогов возникают правоотношения между представительными и исполнительными органами власти.

Установленные и введенные в действие в законном порядке налоги реализуются через налоговые правоотношения, которые возникают по поводу взимания этих налогов с физических лиц и организаций. Основное содержание налогового правоотношения в этом случае определяет обязанность налогоплательщика внести в федеральный, региональный или местный бюджет сумму в соответствии с установленными ставками и в предусмотренные сроки, а также обязанность компетентных органов обеспечить уплату налогов.

Невыполнение налогоплательщиками своей обязанности влечет за собой причинение материального ущерба государству или муниципальному образованию, ограничивает их возможности по реализации своих функций и задач, т. е. негативно влияет на публичные (и в конечном счете частные) интересы общества. Поэтому законодательство

предусматривает строгие меры воздействия на лиц, допустивших такое правонарушение, чтобы обеспечить выполнение таких обязанностей.

В рассматриваемых налоговых правоотношениях участвуют: налогоплательщики, налоговые органы и кредитные организации — банки, которые принимают и зачисляют налоговые платежи на счета соответствующих бюджетов. Все они являются носителями юридических прав и обязанностей в данных отношениях, т. е. субъектами налогового права.

Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» впервые в российском законодательстве установил обобщенный перечень прав и обязанностей участников налоговых правоотношений. Причем при характеристике налогоплательщиков Закон не разделил их на юридические и физические лица, закрепив их статус общими нормами. Конкретизировались же права и обязанности налогоплательщиков в законодательных и иных актах, относящихся к каждому конкретному налоговому платежу.

Такой подход сохранен и в НК РФ. Вместе с тем НК РФ уточнил состав участников налоговых правоотношений, а также содержание их прав и обязанностей. Так, помимо налогоплательщиков названы налоговые агенты (ст. 24). Налоговые агенты — это лица, на которые возложены обязанности по исчислению, удержанию и перечислению налогов (в частности, предприятия и учреждения в отношении налогов из заработной платы работников). Кроме того, НК РФ ввел в круг возможных участников налоговых правоотношений представителя налогоплательщика — законного или уполномоченного (гл. 4).

Налогоплательщики — это физические лица или организации, на которые возложена обязанность уплачивать налоги (ст. 19 НК РФ). Соответственно определяется и понятие плательщика сборов. Налоговый кодекс РФ (часть первая) содержит перечень прав и обязанностей налогоплательщиков. Среди налогоплательщиков особо выделены: консолидированная группа налогоплательщиков (гл. 3¹ НК РФ); оператор нового морского месторождения углеводородного сырья (гл. 3² НК РФ); налогоплательщики, участвующие в региональных инвестиционных проектах (гл. 3³ НК РФ); контролируемые иностранные компании (гл. 3⁴ НК РФ) и др.

Согласно НК РФ филиалы и иные обособленные подразделения российских организаций исполняют обязанности этих организаций по уплате налогов и сборов по месту своего нахождения. Следует заметить, что до принятия НК РФ они признавались налогоплательщиками со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Для целей обоснованного налогообложения НК РФ особо выделены взаимозависимые лица, т. е. физические лица и (или) организации, отношения между которыми могут оказывать влияние на условия или экономические результаты их деятельности или деятельности представляемых ими лиц в случаях, когда: 1) одна организация непосредственно и (или) косвенно участвует в другой организации, и доля такого участия составляет более 25%; 2) одно физическое лицо подчиняется другому физическому лицу по должностному положению; 3) лица состоят в брачных отношениях, отношениях родства или свойства, усыновителя и усыновленного, а также попечителя и опекаемого и т. д. (гл. 14¹ НК РФ).

В перечне обязанностей налогоплательщиков НК РФ выделил две группы: 1) общие для организаций и физических лиц обязанности; 2) дополнительные к ним обязанности налогоплательщиков — организаций и индивидуальных предпринимателей (ст. 23 НК РФ).

В первую группу входят следующие обязанности налогоплательщиков:

- 1) уплачивать законно установленные налоги;
- 2) встать на учет в налоговых органах, если такая обязанность предусмотрена НК РФ;
- 3) вести в установленном порядке учет своих доходов (расходов) и объектов налогообложения, если такая обязанность предусмотрена законодательством о налогах и сборах;
- 4) представлять в установленном порядке в налоговый орган по месту учета налоговые декларации (расчеты), если такая обязанность предусмотрена законодательством о налогах и сборах;
- 5) представлять в налоговый орган по месту жительства индивидуального предпринимателя, нотариуса, занимающегося частной практикой, адвоката, учредившего адвокатский кабинет, по запросу налогового органа книгу учета доходов и расходов и хозяйственных операций; представлять в налоговый орган по месту нахождения организации годовую бухгалтерскую (финансовую) отчетность не позднее трех месяцев после окончания отчетного года, за исключением случаев, когда организация в соответствии с Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» не обязана вести бухгалтерский учет или является религиозной организацией, у которой за отчетные (налоговые) периоды календарного года не возникало обязанности по уплате налогов и сборов;
- 6) представлять в налоговые органы и их должностным лицам в случаях и в порядке, которые предусмотрены НК РФ, документы, необходимые для исчисления и уплаты налогов;

7) выполнять законные требования налогового органа об устранении выявленных нарушений законодательства о налогах и сборах, а также не препятствовать законной деятельности должностных лиц налоговых органов при исполнении ими своих служебных обязанностей;

8) в течение четырех лет обеспечивать сохранность данных бухгалтерского и налогового учета и других документов, необходимых для исчисления и уплаты налогов, в том числе документов, подтверждающих получение доходов, осуществление расходов (для организаций и индивидуальных предпринимателей), а также уплату (удержание) налогов, если иное не предусмотрено НК РФ;

9) нести иные обязанности, предусмотренные законодательством о налогах и сборах.

Налогоплательщики — организации и индивидуальные предприниматели помимо этого обязаны письменно сообщать в налоговый орган соответственно по месту нахождения организации, месту жительства индивидуального предпринимателя:

1) о своем участии в российских организациях (за исключением случаев участия в хозяйственных товариществах и обществах с ограниченной ответственностью) в случае, если доля прямого участия превышает 10%, — в срок не позднее одного месяца со дня начала такого участия;

2) обо всех обособленных подразделениях российской организации, созданных на территории Российской Федерации (за исключением филиалов и представительств), и изменениях в ранее сообщенные в налоговый орган сведения о таких обособленных подразделениях: в течение одного месяца со дня создания обособленного подразделения российской организации; в течение трех дней со дня изменения соответствующего сведения об обособленном подразделении российской организации;

3) обо всех обособленных подразделениях российской организации на территории Российской Федерации, через которые прекращается деятельность этой организации (которые закрываются этой организацией): в течение трех дней со дня принятия российской организацией решения о прекращении деятельности через филиал или представительство (закрытии филиала или представительства); в течение трех дней со дня прекращения деятельности российской организации через иное обособленное подразделение (закрытии иного обособленного подразделения).

Учитывая различия между налогами и сборами, НК РФ не отождествляет обязанности налогоплательщиков и обязанности плательщиков сборов, о которых говорится особо: они обязаны уплачивать за-

конно установленные сборы, а также нести иные обязанности, установленные законодательством о налогах и сборах (п. 4 ст. 23).

Таким образом, как основная называется обязанность уплатить законно установленные налоги и сборы. Такая обязанность имеет конституционный характер: в ст. 57 Конституции РФ закреплено, что каждый обязан платить законно установленные налоги.

Вместе с тем налогообложение некоторых субъектов может быть заменено другой формой выполнения данной обязанности (гл. 26⁴ НК РФ). Это касается субъектов предпринимательской деятельности (инвесторов) в области пользования недрами. При заключении между ними, с одной стороны, и государством в лице компетентных органов — с другой, соглашения о разделе полученной продукции взимание ряда налогов и других обязательных платежей заменяется передачей государству части продукции на условиях соглашения в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (с изм. от 5 апреля 2016 г. № 104-ФЗ).

В НК РФ закреплены обязанности и налоговых агентов, наделенных теми же правами, что и налогоплательщики (ст. 24). Они обязаны:

1) правильно и своевременно исчислять, удерживать из денежных средств, выплачиваемых налогоплательщикам, и перечислять в бюджетную систему РФ на соответствующие счета Федерального казначейства;

2) письменно сообщать в налоговый орган по месту своего учета о невозможности удержать налог и о сумме задолженности налогоплательщика в течение одного месяца со дня, когда налоговому агенту стало известно о таких обстоятельствах;

3) вести учет начисленных и выплаченных налогоплательщикам доходов, исчисленных, удержанных и перечисленных в бюджетную систему РФ налогов, в том числе по каждому налогоплательщику;

4) представлять в налоговый орган по месту своего учета документы, необходимые для осуществления контроля за правильностью исчисления, удержания и перечисления налогов;

5) в течение четырех лет обеспечивать сохранность документов, необходимых для исчисления, удержания и перечисления налогов.

Обязанность налогоплательщика по уплате налога возникает, изменяется и прекращается при наличии оснований, установленных законодательным актом о налогах и сборах. Так, основанием возникновения обязанности уплатить какой-либо налог выступает прежде всего наличие у него соответствующего объекта налогообложения. Другие обязанности связаны и обусловлены этой основной обязанностью.

Налоговый кодекс РФ (ст. 44) установил следующие основания прекращения обязанности по уплате налога и (или) сбора:

уплата налога и (или) сбора налогоплательщиком или плательщиком сбора;

смерть налогоплательщика или признание его умершим в порядке, установленном гражданским законодательством РФ. Задолженность по поимущественным налогам умершего лица либо лица, признанного умершим, погашается в пределах стоимости наследственного имущества;

ликвидация организации-налогоплательщика после проведения ликвидационной комиссией всех расчетов с бюджетами (внебюджетными фондами);

возникновение иных обстоятельств, с которыми законодательство о налогах и сборах связывает прекращение обязанности по уплате соответствующего налога или сбора.

Налогоплательщики (плательщики сборов) имеют права, которые направлены на то, чтобы обеспечить им возможность защиты своих прав и интересов. НК РФ (ст. 21), расширив и уточнив их, закрепил следующие права налогоплательщиков (плательщиков сборов):

получать от налоговых органов по месту учета бесплатную информацию о действующих налогах и сборах, законодательстве и иных актах, содержащих нормы о налогах и сборах, порядке их исчисления и уплаты, о правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также получать формы налоговых деклараций (расчетов) и разъяснения о порядке их заполнения;

получать от Министерства финансов РФ, финансовых органов субъектов РФ и органов местного самоуправления письменные разъяснения по вопросам применения соответствующего законодательства о налогах и сборах;

использовать налоговые льготы при наличии оснований и в порядке, установленном НК РФ;

получать отсрочку, рассрочку или инвестиционный налоговый кредит в порядке и на условиях, установленных НК РФ;

право на своевременный зачет или возврат сумм излишне уплаченных либо излишне взысканных налогов, пени, штрафов;

представлять свои интересы в налоговых правоотношениях лично либо через своего представителя;

предоставлять налоговым органам и их должностным лицам пояснения по исчислению и уплате налогов, а также по актам проведенных налоговых проверок;

присутствовать при проведении выездной налоговой проверки;

получать копии акта налоговой проверки и решений налоговых органов, а также налоговые уведомления и требования об уплате налога; требовать от должностных лиц налоговых органов соблюдения законодательства при совершении ими действий в отношении налогоплательщиков;

не выполнять неправомерные акты и требования налоговых органов и их должностных лиц, не соответствующие законодательству;

обжаловать в установленном порядке решения налоговых органов и действия (бездействие) их должностных лиц;

требовать соблюдения налоговой тайны;

требовать в установленном порядке возмещения в полном объеме убытков, причиненных незаконными решениями налоговых органов или незаконными действиями (бездействием) их должностных лиц.

Этот перечень не является исчерпывающим. Налоговый кодекс РФ подчеркивает, что налогоплательщики имеют также иные права, установленные НК РФ и другими актами законодательства о налогах и сборах.

В НК РФ особо отмечается, что плательщики сборов имеют те же права, что и налогоплательщики.

Основной задачей и обязанностью налоговых органов является обеспечение поступления налогов в бюджетную систему в установленные сроки и в соответствии с установленными ставками. В связи с этим на них возложено осуществление контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты данных платежей в бюджетную систему. Эта обязанность реализуется через широкий круг их прав и обязанностей.

К правам налоговых органов относятся следующие (ст. 31 НК РФ): требовать в соответствии с законодательством о налогах и сборах от налогоплательщика, плательщика сбора или налогового агента документы по формам и (или) форматам в электронной форме, установленным государственными органами и органами местного самоуправления, служащие основаниями для исчисления и уплаты (удержания и перечисления) налогов, сборов, а также документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты (удержания и перечисления) налогов, сборов;

проводить налоговые проверки в порядке, установленном НК РФ;

контролировать исполнение банками обязанностей, установленных настоящим НК РФ;

при проведении налоговых проверок у налогоплательщика или налогового агента производить выемку документов, свидетельствующих о совершении налоговых правонарушений;

вызывать в налоговые органы (на основании письменного уведомления) налогоплательщиков, плательщиков сборов и иных обязанных лиц для дачи пояснений в связи с уплатой ими налогов или налоговой проверкой;

приостанавливать операции по счетам лиц в банках и налагать арест на имущество налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов;

осматривать (обследовать) любые используемые налогоплательщиком для извлечения дохода производственные, складские, торговые и иные помещения и территории, производить инвентаризацию принадлежащего ему имущества;

определять суммы налогов, подлежащие уплате налогоплательщиками в бюджетную систему РФ, расчетным путем на основании имеющейся у них информации о налогоплательщике, а также данных об иных аналогичных налогоплательщиках в случаях отказа налогоплательщика допустить должностных лиц налогового органа к осмотру производственных, складских, торговых и иных помещений и территорий, используемых налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанных с содержанием объектов налогообложения, непредставления в течение более двух месяцев налоговому органу необходимых для расчета налогов документов, отсутствия учета доходов и расходов, учета объектов налогообложения, ведения учета с нарушением установленного порядка, приведшего к невозможности исчислить налоги, или непредставления налогоплательщиком — иностранной организацией, не осуществляющей деятельность на территории РФ через постоянное представительство, налоговой декларации по налогу на имущество организаций;

требовать от налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей устранения выявленных нарушений;

взыскивать недоимки по налогам и сборам, а также пени, проценты и штрафы;

требовать от банков документы, подтверждающие факт исполнения платежных поручений налогоплательщиков (плательщиков сборов и налоговых агентов) и инкассовых поручений (распоряжений) налоговых органов о списании сумм налогов и пени;

привлекать для проведения налогового контроля специалистов, экспертов и переводчиков;

вызывать свидетелей для проведения налогового контроля;

заявлять ходатайства об аннулировании или о приостановлении действия лицензий на право осуществления определенных видов деятельности.

Кроме того, налоговые органы вправе предъявлять в суды общей юрисдикции, Верховный Суд РФ или арбитражные суды иски (заявления): о взыскании недоимки, пеней и штрафов за налоговые правонарушения; о возмещении ущерба, причиненного государству и (или) муниципальному образованию вследствие неправомерных действий банка, в результате которых стало невозможным взыскание налоговым органом недоимки, задолженности по пеням, штрафам с налогоплательщика в порядке, предусмотренном НК РФ о досрочном расторжении договора об инвестиционном налоговом кредите, и в других случаях, предусмотренных НК РФ.

На налоговые органы возложены следующие обязанности (ст. 32 НК РФ):

- соблюдать законодательство о налогах и сборах;

- осуществлять контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов;

- вести в установленном порядке учет налогоплательщиков и плательщиков сборов;

- бесплатно информировать налогоплательщиков и плательщиков сборов о действующих налогах и сборах, порядке их исчисления и уплаты, предоставления отчетности;

- передавать налогоплательщикам в электронной форме квитанцию о приеме при получении документов, переданных в налоговый орган через личный кабинет налогоплательщика;

- руководствоваться письменными и разъяснениями Министерства финансов РФ по вопросам применения законодательства РФ о налогах и сборах;

- принимать решения о возврате налогоплательщику, плательщику сбора или налоговому агенту сумм излишне уплаченных или излишне взысканных налогов, сборов, пеней и штрафов и предпринимать необходимые действия для их реализации;

- соблюдать налоговую тайну и обеспечивать ее сохранение;

- направлять налогоплательщику, плательщику сбора или налоговому агенту копии акта налоговой проверки и решения налогового органа, а также в предусмотренных случаях налоговое уведомление и (или) требование об уплате налога и сбора;

- представлять налогоплательщику, плательщику сбора или налоговому агенту по его запросу справки о состоянии расчетов указанного лица по налогам, сборам, пеням, штрафам, процентам и справки об исполнении обязанности по уплате налогов, сборов, пеней, штрафов, процентов на основании данных налогового органа;

- представлять ответственному участнику консолидированной группы налогоплательщиков по его запросу, направленному в пределах предоставленных ему полномочий, справки о состоянии расчетов консолидированной группы налогоплательщиков по налогу на прибыль организаций;

- осуществлять по заявлению налогоплательщика, ответственного участника консолидированной группы налогоплательщиков, плательщика сбора или налогового агента совместную сверку расчетов по налогам, сборам, пеням, штрафам, процентам;

- по заявлению налогоплательщика, плательщика сбора или налогового агента выдавать копии решений, принятых налоговым органом в отношении этого налогоплательщика, плательщика сбора или налогового агента;

- по заявлению ответственного участника консолидированной группы налогоплательщиков выдавать копии решений, принятых налоговым органом в отношении консолидированной группы налогоплательщиков;

- представлять пользователям выписки из Единого государственного реестра налогоплательщиков.

Если в течение двух месяцев со дня истечения срока исполнения требования об уплате налога (сбора) налогоплательщик (плательщик сбора) полностью не погасил указанную недоимку, размеры которой позволяют предполагать факт совершения нарушения законодательства о налогах и сборах, содержащего признаки преступления, налоговые органы обязаны в течение 10 дней со дня выявления указанных обстоятельств направить материалы в следственные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела (ст. 32 НК РФ).

Налоговые органы несут также другие обязанности, предусмотренные НК РФ и иными федеральными законами.

Аналогичные права и обязанности имеют таможенные органы в связи с взиманием налогов и сборов при перемещении товаров через таможенную границу.

Важная роль в реализации законодательства о налогах и сборах принадлежит банкам. Впервые на законодательном уровне обязанности и ответственность банков в области налогообложения были специально урегулированы Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». Теперь такие нормы содержатся в НК РФ (ст. 60, 86, 132—136 и др.), получив более детальное содержание с рядом уточнений и изменений.

Банки осуществляют в области налогообложения обязанности по исполнению поручений налогоплательщика или налогового агента на перечисление налогов и сборов в соответствующие бюджеты и реше-

ний налогового органа о взыскании этих платежей. В связи с этим банки обязаны исполнять поручение налогоплательщика или налогового агента на перечисление налога в соответствующие бюджеты, а также решение налогового органа о взыскании налога за счет денежных средств налогоплательщика или налогового агента в порядке очередности, установленной гражданским законодательством.

Поручение на перечисление налога или решение о взыскании налога исполняется банком в течение одного операционного дня, следующего за днем получения такого поручения или решения, если иное не предусмотрено НК РФ. При этом плата за обслуживание по указанным операциям не взимается. В связи с проведением налоговыми органами учета налогоплательщиков в целях налогового контроля банки не вправе открывать счета организациям и индивидуальным предпринимателям без предъявления свидетельства о постановке на учет в налоговом органе, а также обязаны сообщить об открытии или закрытии этих счетов в налоговый орган в пятидневный срок.

На банки возложен и ряд обязанностей, обусловленных проведением мер по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, негативно отражающейся и на процессе налогообложения. Так, в соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (с изм. от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ) банки должны обеспечивать фиксирование и хранение информации об операциях с денежными средствами на сумму 600 тыс. руб. и выше, а также представление ее уполномоченному органу — Федеральной службе по финансовому мониторингу. При этом банкам запрещено открывать счета (вклады) на анонимных владельцев (ст. 6). В Законе предусмотрены и другие меры, направленные на защиту прав и законных интересов граждан, общества и государства.

§ 5. Изменение срока уплаты налога и сбора. Инвестиционный налоговый кредит

В налоговом праве существует институт изменения срока уплаты налога и сбора (гл. 9 НК РФ), который означает перенос даты уплаты налога и сбора на более поздний срок. Кодекс установил следующие его формы: отсрочка или рассрочка уплаты налога (сбора) и инвестиционный налоговый кредит. Изменение срока уплаты налога согласно НК РФ (подп. 4 п. 1 ст. 21) является правом налогоплательщика и производится по его заявлению, однако только при наличии обстоятельств, предусмотренных в законодательстве. Этому институту свой-

ственны черты кредита (фактическое заимствование денежных средств из государственного или муниципального бюджета на определенный срок с условием возврата и уплаты процентов).

В Российской Федерации инвестиционный налоговый кредит впервые был введен Законом РФ от 20 декабря 1991 г. № 2071-1 «Об инвестиционном налоговом кредите»¹. Однако он давно применяется в экономически развитых странах (в США, например, с 60-х гг. XX в.) в качестве налоговой льготы как средство стимулирования инвестиций в новое оборудование, затрат на научные исследования и разработки².

В связи с введением в действие части первой НК РФ Закон РФ «Об инвестиционном налоговом кредите» признан утратившим силу. Вместе с тем НК РФ внес уточнения в нормы этого института, которые также впоследствии претерпели изменения.

Первоначально в НК РФ были выделены налоговый кредит и инвестиционный кредит (помимо отсрочки и рассрочки), рассматривавшиеся как формы изменения срока уплаты налога и сбора (п. 3 ст. 61). Они различались между собой по срокам, кругу налогов, основаниям и некоторым другим условиям (налоговый кредит предоставлялся на срок от трех месяцев до одного года без ограничения круга налогов, инвестиционный налоговый кредит — на срок от одного года до пяти лет по ограниченному кругу налогов и т. д.).

С 1 января 2007 г. в качестве форм изменения сроков уплаты налоговых платежей выделяются только отсрочка, рассрочка и инвестиционный налоговый кредит.

Общие условия изменения срока уплаты налога и сбора следующие:

- 1) срок уплаты может быть изменен в отношении всей суммы налога или ее части с начислением процентов на неуплаченную сумму налога (если иное не предусмотрено НК РФ);
- 2) изменение срока уплаты налога и сбора не отменяет существующей и не создает новой обязанности по уплате налога и сбора;
- 3) изменение срока уплаты налога и сбора по решению уполномоченных органов может производиться под залог имущества, поручительство либо банковскую гарантию.

Вместе с тем предусмотрены обстоятельства, наличие которых *исключает* возможность использования лицом рассматриваемого порядка уплаты налогов. К ним относятся:

- 1) возбуждение уголовного дела (по признакам налогового преступления) в отношении этого лица;

¹ Ведомости РФ. 1992. № 12. Ст. 603. Утратил силу с 1 января 1999 г.

² См., например: Финансы капитализма / под ред. Б. Т. Болдырева. М., 1990. С. 347—348.

2) начатое в отношении данного лица производство по делу о налоговом правонарушении либо об административном правонарушении в области налогов и сборов, таможенного дела (в части налогов, подлежащих уплате в связи с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза);

3) наличие достаточных оснований полагать, что это лицо собирается выехать за пределы России на постоянное жительство или воспользуется изменением сроков уплаты налогов для сокрытия своих денежных средств или иного имущества, подлежащего налогообложению.

Органами, в компетенцию которых входит принятие решений об изменении сроков уплаты налогов и сборов, являются:

1) по федеральным налогам и сборам — федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов (органы ФНС России);

2) по федеральным налогам, которые распределяются в бюджетной системе, — ФНС России по согласованию с финансовыми органами субъекта РФ или органами местного самоуправления;

3) по региональным и местным налогам — налоговые органы по месту нахождения (жительства) заинтересованного лица по согласованию с соответствующими финансовыми органами субъекта РФ или муниципальных образований;

4) по налогам, подлежащим уплате в связи с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, — федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области таможенного дела, — ФТС России;

5) по государственной пошлине — органы (должностные лица), уполномоченные в соответствии с гл. 25³ НК РФ совершать юридически значимые действия, за которые подлежит уплате государственная пошлина (судебные органы, нотариусы и др.).

При наличии общих черт рассматриваемые формы изменения сроков уплаты налогов и сборов имеют особенности.

Субъектами получения отсрочки или рассрочки по уплате налогов и сборов могут быть организации и физические лица.

Основания их предоставления — наличие одного из следующих условий:

1) причинение лицу ущерба в результате стихийного бедствия, технологической катастрофы или иных обстоятельств непреодолимой силы;

2) задержка финансирования из бюджета или оплаты выполненного государственного (муниципального) заказа;

3) угроза банкротства в случае единовременной выплаты налога;

4) отсутствие возможности единовременной уплаты налога, обусловленное имущественным положением физического лица;

сезонный характер производства и (или) реализации товаров, работ или услуг лицом (перечень отраслей и видов деятельности, имеющих сезонный характер, утверждается Правительством РФ¹).

Отсрочка или рассрочка по уплате налога могут быть предоставлены по одному или нескольким налогам на срок, не превышающий один год, с единовременной или поэтапной уплатой налогоплательщиком суммы задолженности. По уплате федеральных налогов в части, зачисляемой в федеральный бюджет, указанный срок может быть установлен до трех лет.

Решение об отказе в предоставлении отсрочки или рассрочки по уплате налога может быть обжаловано заинтересованным лицом в порядке, утвержденном законодательством РФ (например, в арбитражный суд в форме заявления о признании ненормативных актов недействительными, решений и действий (бездействия) незаконными (ст. 198 АПК РФ).

Законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований могут быть установлены дополнительные основания и иные условия предоставления отсрочки или рассрочки уплаты соответственно региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов.

Инвестиционный налоговый кредит как форма изменения срока уплаты налога при наличии оснований, указанных в НК РФ, позволяет налогоплательщику в течение определенного срока и в определенных пределах уменьшать платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов (ст. 66—68 НК РФ).

Инвестиционный налоговый кредит может быть выдан только по налогу на прибыль организаций, а также по региональным и местным налогам. Срок кредита — от одного года до пяти лет. На более длительный срок (до 10 лет) инвестиционный налоговый кредит может выдаваться резидентам зоны территориального развития, образованной на основании Федерального закона от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. от 28 декабря 2013 г. № 407-ФЗ).

¹ См. постановление Правительства РФ от 6 апреля 1999 г. № 382 «О перечнях сезонных отраслей и видов деятельности, применяемых для целей налогообложения» (с изм. от 25 февраля 2014 г. № 141).

Инвестиционный налоговый кредит оформляется *договором с уполномоченным органом*. Заключение договора между заинтересованным лицом и уполномоченным органом отличает кредит от других форм изменения срока уплаты налога.

В каждом отчетном периоде, а также в течение всего налогового периода сумма кредита не может превышать 50% суммы налога, подлежащей уплате по общим правилам.

Основание предоставления инвестиционного налогового кредита — наличие хотя бы одного из следующих обстоятельств:

1) проведение организацией научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ или технического перевооружения собственного производства, в том числе направленного на создание рабочих мест для инвалидов, защиту окружающей среды от загрязнения промышленными отходами, повышение энергетической эффективности производства;

2) осуществление внедренческой или инновационной деятельности (создание новых видов сырья, материалов или технологий, а также совершенствование применяемых технологий);

3) выполнение особо важного заказа по социально-экономическому развитию региона или предоставление особо важных услуг населению;

4) выполнение государственного оборонного заказа;

5) осуществление инвестиций в создание объектов, имеющих наивысший класс энергетической эффективности.

Данный кредит предоставляется на основании заявления налогоплательщика (плательщика сборов). При этом уже имеющиеся у лица один или несколько договоров об инвестиционном налоговом кредите не являются препятствием для заключения с ним другого договора об инвестиционном налоговом кредите *по иным основаниям*.

В течение срока действия договора не допускается реализация (или передача во владение, пользование, распоряжение) другим лицам оборудования, приобретение которого было условием для предоставления указанного налогового кредита. Соответствующие положения должны содержаться в договоре.

Налоговый кодекс РФ вводит ограничения по процентам на сумму кредита: они не должны быть ниже 1/2 и выше 3/4 ставки рефинансирования Центрального банка РФ. Однако резидентам зон территориального развития инвестиционный налоговый кредит предоставляется без начисления процентов.

Представительные органы субъектов РФ и местного самоуправления вправе устанавливать по региональным и местным налогам иные

условия предоставления инвестиционного налогового кредита, включая сроки его действия и ставки процентов на сумму кредита. Такими же полномочиями обладают субъекты РФ по налогу на прибыль организаций в части сумм, подлежащих зачислению в региональные бюджеты.

§ 6. Ответственность и защита прав в сфере налогообложения

Устанавливая многочисленные обязанности, регулирующие порядок исчисления и уплаты налогов и сборов, государство определяет и меры ответственности, налагаемые в случае несвоевременной уплаты налогов или невыполнения иных обязанностей, закрепленных соответствующим законодательством. Налоговый кодекс РФ содержит специальный раздел, посвященный налоговым правонарушениям. Ответственность за их совершение, предусмотренную НК РФ, в научной литературе принято обозначать как *налоговую ответственность*, в тексте Кодекса используется понятие «ответственность за совершение налогового правонарушения».

Налоговая ответственность — разновидность финансово-правовой ответственности, в связи с чем характеризуется следующими признаками юридической ответственности: имеет нормативно закрепленные основания и порядок привлечения к ответственности. Основание привлечения к налоговой ответственности — совершение налогового правонарушения. Перечень последних приведен в гл. 16, 18 НК РФ. В соответствии со ст. 108 НК РФ основания и порядок привлечения к налоговой ответственности не могут быть установлены каким-либо другим нормативным актом, кроме НК РФ.

Налоговая ответственность имеет имущественный характер, так как единственное наказание — мера ответственности, назначаемая в рамках налоговой ответственности, — штраф. Имущественный характер ответственности предопределен природой совершаемого правонарушения: оно сопряжено либо с причинением прямого имущественного урона государству, либо с нарушением организационных правил, обеспечивающих возможность контроля в этой сфере (правил учета, правил подачи деклараций и другой налоговой отчетности, правил предоставления сведений, необходимых для осуществления налогового контроля).

В НК РФ не используется термин «наказание», мера налоговой ответственности обозначается как *налоговая санкция* (ст. 114 НК РФ). Формы закрепления и применения налоговых санкций имеют свои особенности. Так, налоговые санкции могут быть выражены:

в твердой денежной сумме (ст. 125 «Несоблюдение порядка владения, пользования и (или) распоряжения имуществом, на которое наложен арест или в отношении которого налоговым органом приняты обеспечительные меры в виде залога» — 30 тыс. руб.);

в процентах от неуплаченной суммы налога (ст. 122 «Неуплата или неполная уплата сумм налога» — 20 или 40% от суммы недоимки; ст. 123 «Невыполнение налоговым агентом обязанности по удержанию и (или) перечислению налогов» — 20% от суммы подлежащей удержанию и (или) перечислению);

смешанный вариант (ст. 119 «Непредставление налоговой декларации» — 5% от суммы недоимки за каждый месяц, но не более 30% и не менее 1000 руб.).

При совершении нескольких правонарушений одним лицом штрафы суммируются, а не поглощаются. В НК РФ размер штрафа определен в абсолютной форме, однако налоговый орган или суд могут его изменить (п. 3—4 ст. 114 НК РФ): при смягчающих обстоятельствах размер штрафа подлежит уменьшению в два раза и более; при отягчающих обстоятельствах — увеличивается на 100%.

Смягчающими налоговую ответственность обстоятельствами являются, например, совершение правонарушения вследствие стечения тяжелых личных или семейных обстоятельств; совершение правонарушения под влиянием угрозы или принуждения либо в силу материальной, служебной или иной зависимости; тяжелое материальное положение физического лица, привлекаемого к ответственности за совершение налогового правонарушения; отсутствие неблагоприятных экономических последствий правонарушения и причиненного государству материального ущерба¹; незначительность допущенной просрочки²; совершение правонарушения впервые³ и иные обстоятельства, которые судом или налоговым органом, рассматривающим дело, могут быть признаны смягчающими ответственность.

¹ См. постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от ноября 2004 г. № Ф03-А04/04-2/3245, постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17 января 2005 г. № А29-4223/2004а, постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 3 ноября 2004 г. № Ф04-7817/2004(5991-А27-33).

² См. постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 16 октября 2001 г. № А13-3326/01-03.

³ См. постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от ноября 2004 г. № Ф03-А04/04-2/3245, постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17 января 2005 г. № А29-4223/2004а, постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 3 ноября 2004 г. № Ф04-7817/2004(5991-А27-33).

Отягчающим ответственность обстоятельством признается совершение налогового правонарушения лицом, ранее привлекаемым к ответственности за аналогичное правонарушение (п. 2 ст. 112 НК РФ). Лицо, с которого взыскана налоговая санкция, считается подвергнутым этой санкции в течение 12 месяцев с момента вступления в законную силу решения суда или налогового органа.

Привлечение к налоговой ответственности относится к компетенции налоговых органов и судов. Прежде такое полномочие принадлежало только суду, а налоговые органы осуществляли лишь выявление налогового правонарушения, фиксацию доказательств его совершения, вынесение решения о привлечении к ответственности и обращались в суд, если данное решение не было исполнено в добровольном порядке.

Как уже было отмечено, в настоящее время порядок привлечения к ответственности иной. Взыскание налогов, пеней и штрафов в судебном порядке производится лишь с физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями; организаций, которым открыт лицевой счет (это организации, получающие бюджетное финансирование); с организации или индивидуального предпринимателя, если их обязанность по уплате налога основана на изменении налоговым органом юридической квалификации сделки или статуса и характера деятельности этого налогоплательщика; а также с организации, если на ее счета поступает выручка зависимых от нее дочерних обществ (предприятий)¹. Привлечение к ответственности, в том числе взыскание штрафа, недоимки и пени с иных организаций и индивидуальных предпринимателей осуществляется налоговым органом самостоятельно без обращения в суд.

Порядок привлечения к налоговой ответственности регулируется несколькими блоками статей НК РФ.

1. Статьи, определяющие порядок вынесения решения о привлечении к ответственности. Привлечение к налоговой ответственности осуществляется в рамках одного из двух производств:

в порядке ст. 101 НК РФ — производство по делам о налоговых правонарушениях, выявленных в ходе налоговых проверок, а также по нарушениям, предусмотренным ст. 120 «Грубое нарушение правил учета доходов и расходов», 122 «Неуплата или неполная уплата сумм налога», 123 «Невыполнение налоговым агентом обязанности по удержанию и (или) перечислению налогов» НК РФ, независимо от того каким образом они были выявлены;

¹ См. п. 2 ст. 45 НК РФ.

в порядке ст. 101⁴ НК РФ — производство по делу о налоговом правонарушении, выявленном в ходе иных мероприятий налогового контроля;

По итогам рассмотрения дела в рамках производства по делу о налоговом правонарушении налоговый орган выносит *решение о привлечении к ответственности* за совершение налогового правонарушения или *решение об отказе в привлечении к ответственности* за совершение налогового правонарушения.

2. Статьи, определяющие порядок исполнения принятого решения лицом, привлеченным к ответственности, добровольно. Нарушителю направляется *требование об уплате штрафа* (а также недоимки и пени¹) (ст. 69 НК РФ). Этим документом ему предлагается добровольно уплатить штраф (недоимку и пени) в установленные в нем сроки (требование должно быть исполнено в течение восьми дней с даты получения, если более продолжительный период не указан в самом требовании);

3. Статьи, определяющие порядок принудительного исполнения решения (ст. 46—48 НК РФ). Если лицо, получившее требование об уплате штрафа (недоимки, пени), не исполнило его добровольно в установленный срок, налоговый орган предпринимает действия *по принудительному взысканию сумм задолженности*. В банк, в котором открыт расчетный счет нарушителя (организации или индивидуального предпринимателя), направляется поручение на перечисление суммы задолженности в бюджетную систему (ст. 46 НК РФ). Если денежных средств на счете недостаточно принудительное взыскание осуществляется за счет имущества нарушителя. Соответствующее решение может быть принято в течение одного года после истечения срока исполнения требования об уплате штрафа (недоимки, пени). Вынесенное решение направляется судебным приставам для исполнения (ст. 47 НК РФ).

Принудительное взыскание с физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, с 2016 г. осуществляется в порядке производства по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций, установленном КАС РФ. В ст. 48 НК РФ предусмотрен минимальный предел суммы задолженности, по которой осуществляется принудительное взыскание. Так, административное исковое заявление в суд подается только в том случае, если общая сумма налоговой задолженности физического лица превышает 3000 руб. Указанное заявление должно быть подано в течение шести

¹ Если привлечение к ответственности связано с таким налоговым правонарушением, как несвоевременная или неполная уплата налога.

месяцев со дня, когда сумма задолженности достигла установленного размера. Если в течение трех лет со дня истечения срока исполнения самого раннего требования об уплате налога (пеней, штрафов) сумма задолженности так и не превысила 3000 руб., налоговый орган осуществляет ее взыскание и в меньшем размере. В этом случае заявление в суд должно быть подано в течение шести месяцев со дня истечения указанного трехлетнего срока.

В рамках рассмотрения порядка привлечения к налоговой ответственности следует подчеркнуть необходимость разграничения понятий «привлечение к ответственности за совершение налогового правонарушения» и «взыскание налоговой санкции (штрафа)», которые используются в тексте НК РФ¹. *Привлечение к налоговой ответственности* — осуществляемые уполномоченными органами процедуры принятия решения о привлечении к налоговой ответственности и его исполнения. *Взыскание налоговой санкции (штрафа)* — процедуры принудительного исполнения решения о привлечении к налоговой ответственности. Таким образом, взыскание налоговой санкции — это заключительный этап привлечения к налоговой ответственности, в том случае если налогоплательщик не исполнил решение о привлечении к ответственности добровольно.

Срок давности привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения составляет три года (ст. 113 НК РФ).

В случае если действия (бездействие) налоговых органов нарушают права и интересы налогоплательщиков, банков и прочих налогово-обязанных лиц, они могут воспользоваться средствами защиты, допускаемыми НК РФ. Порядок обжалования различается в зависимости от объекта обжалования: если объектом жалобы является решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения, действует *специальный порядок обжалования*; если объектом выступают иные акты, действия (бездействие) налогового органа — *общий порядок обжалования*.

Общий порядок обжалования установлен гл. 19 НК РФ, в которой закреплено следующее: акты налоговых органов, действия и бездействие должностных лиц могут быть обжалованы в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу) или в суд. Подача жалобы в вышестоящий налоговый орган не исключает права на одновременную или последующую подачу аналогичной жалобы в суд. Судом по заявлению налогоплательщика исполнение обжалуемого акта может быть приостановлено. Аналогичная возможность преду-

¹ См. ст. 101, 101², 104, 113 и др. НК РФ.

смотрена и при обращении в вышестоящий налоговый орган: если должностное лицо, рассматривающее жалобу, имеет достаточные основания полагать, что обжалуемые акт или действие не соответствуют законодательству, оно имеет право приостановить их исполнение полностью или частично. Жалоба в вышестоящий налоговый орган может быть подана в течение трех месяцев со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своих прав.

Специальный порядок обжалования предусмотрен в отношении такого акта налогового органа как решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения¹. Его принципиальная особенность в том, что обратиться с жалобой в суд на такое решение налогоплательщик (иное налоговообязанное лицо) может только после обжалования данного решения в вышестоящий налоговый орган. В тексте НК РФ этот порядок обжалования называется *апелляционным* (ст. 101² НК РФ).

Решение налогового органа вступает в силу по истечении одного месяца со дня вручения лицу, в отношении которого оно вынесено (п. 9 ст. 101 НК РФ). До истечения указанного срока это решение может быть обжаловано в вышестоящий налоговый орган. Апелляционная жалоба на решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения подается в вынесший его налоговый орган. Последний в течение трех дней обязан направить ее со всеми материалами в вышестоящий налоговый орган. Подача апелляционной жалобы приостанавливает вступление в силу данного решения — до его утверждения (или отмены) вышестоящим налоговым органом по результатам рассмотрения жалобы.

Если апелляционная жалоба не подавалась, то решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения может быть обжаловано после вступления его в силу. Такая жалоба может быть подана в течение одного года с момента вынесения обжалуемого решения.

Сроки рассмотрения жалоб неодинаковы. Жалоба на решение о привлечении к ответственности (отказе от привлечения к ответственности) за совершение налогового правонарушения должна быть рассмотрена в течение одного месяца со дня ее получения. Этот срок может быть продлен на один месяц, если необходимо получить дополнительные документы. Жалобы на иные акты, действия (бездействие) налогового органа или его должностных лиц рассматриваются в течение 15 дней со дня получения (п. 6 ст. 140 НК РФ).

¹ В таком же порядке обжалуется решение об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Обращение в вышестоящий налоговый орган (к должностному лицу) представляет собой *административный порядок обжалования* действий (бездействия) и актов налоговых органов. По сравнению с *судебным способом обжалования* он более оперативный, но не лишен недостатков: очевидно, что вышестоящий налоговый орган, вынося решение, может руководствоваться ведомственными интересами.

Жалобы, поданные в суд, рассматриваются и разрешаются в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством, арбитражным процессуальным законодательством, законодательством об административном судопроизводстве и иными федеральными законами (ст. 142 НК РФ). Важная роль в защите прав налогоплательщиков (как и других субъектов налогового права) принадлежит Конституционному Суду РФ, в компетенцию которого входит разрешение дел о соответствии Конституции РФ законов и других нормативных актов. Он проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, по жалобам граждан о нарушении их конституционных прав¹. Это относится и к сфере налоговых правоотношений. Конституционный Суд РФ разрешил ряд таких дел (например, касающихся порядка принудительного взыскания недоимок по налогам и связанных с ними санкций, сроков введения в действие норм законодательства о налогах, установление некоторых сборов и др.)².

В целях защиты своих прав налогоплательщик может обратиться в органы *прокуратуры РФ*³, которая осуществляет надзор за исполнением законов, включая и налоговое законодательство, за соблюдением прав гражданина, в том числе органами контроля и их должностными лицами.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определения понятия налога. Какие юридические признаки свойственны налогу?
2. Дайте определение понятий сбора и государственной пошлины. Каковы их особенности? Чем эти платежи отличаются от налога?
3. Какую роль выполняют налоги?
4. Классифицируйте налоги по разным основаниям.

¹ См. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации».

² См. постановления Конституционного Суда РФ от 24 октября 1996 г. № 17-П; от 17 декабря 1996 г. № 20-П; от 8 октября 1997 г. № 13-П; от 12 октября 1998 г. № 24-П; от 30 января 2001 г. № 2П; от 17 марта 2009 г. № 5-П; от 23 декабря 2009 г. № 20-П и др.

³ См. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

5. Какие изменения в налогообложении произошли в период перехода к рыночным отношениям в российской экономике?

6. Что понимается в российском законодательстве под системой налогов и сборов? Какие платежи объединены этим понятием?

7. На какие виды законодательство подразделяет налоговые платежи в зависимости от статуса публичного территориального образования? Какие платежи относятся к каждому из них, какие общие особенности свойственны платежам соответствующего вида?

8. Что понимается под установлением налогов? Чем установление налога отличается от введения его в действие? Какой порядок установления платежей налоговой системы предусмотрен законодательством, на каких нормах Конституции РФ он основан?

9. Дайте определение понятия налогового права.

10. Охарактеризуйте источники налогового права. Укажите нормы Конституции РФ, закрепляющие основы налогового права.

11. Охарактеризуйте НК РФ.

12. Назовите основные элементы налогообложения по НК РФ.

13. Что понимается под налоговыми льготами?

14. Определите понятие налоговых правоотношений. Кто выступает в качестве их субъектов?

15. Каковы обязанности налогоплательщиков? В чем состоят их права?

16. Какими мерами обеспечивается исполнение налогоплательщиками своих обязанностей?

17. В каком порядке взыскиваются не внесенные в срок налоговые платежи (недоимки), пени, суммы санкций за просрочку платежей?

18. Какими правами обладают налоговые органы при осуществлении своих функций в области налогообложения?

19. Определите понятие института изменения срока уплаты налога и сбора. Какие виды этого института выделены в НК РФ, что в них общего и чем они различаются?

20. В каком порядке предоставляется отсрочка или рассрочка по уплате налога и сбора?

21. Дайте определение понятия инвестиционного налогового кредита.

22. Каковы основания предоставления инвестиционного налогового кредита? Кому он выдается и на какой срок?

23. Какие налоговые санкции применяются к налогоплательщикам, нарушившим налоговое законодательство? Каковы их особенности?

24. Назовите конкретные налоговые правонарушения и применяемые за их совершение налоговые санкции.

25. Охарактеризуйте административный порядок защиты прав налогоплательщиков.

26. Что представляет собой судебный порядок защиты прав налогоплательщиков? Кто из них вправе обращаться за защитой прав в суд общей юрисдикции и кто — в арбитражный суд?

Глава 16. Федеральные налоги, сборы, государственная пошлина (правовые основы)

§ 1. Вводные положения

Налоги Российского государства, являясь, как и в других странах с рыночной экономикой, основным источником доходов бюджетной системы, различаются разнообразием объектов налогообложения, размером ставок, порядком и сроками уплаты и другими особенностями. В России, как федеративном государстве, при наличии местного самоуправления в муниципальных территориальных образованиях, налоги подразделены на несколько уровней — федеральные, региональные (субъектов Федерации) и местные, что отражается на их социально-экономической роли и компетенции федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных территориальных образований. При этом названные органы власти разных уровней взаимодействуют между собой в данной сфере, влияя на функционирование государства в целом, решая его социально-экономические и другие задачи.

В систему федеральных налогов и сборов согласно НК РФ входит значительно более широкий круг (по сравнению с региональными и местными налогами) платежей, которые обеспечивают наиболее крупные поступления в бюджетную систему, распределяясь в определенной части между всеми ее звеньями. К ним относятся налог на добавленную стоимость, 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 и государственная пошлина. Перечень федеральных налогов и сборов установлен ст. 13 НК РФ. Введение их, равно как и отмена или изменение, осуществляется также посредством положений кодекса.

Отнесение указанных видов налогов и сборов к числу федеральных не означает, что они в полном объеме перечисляются в федеральный бюджет. Например, в бюджеты субъектов РФ подлежат зачислению налоговые доходы от налога на доходы физических лиц по нормативу 85% (п. 2 ст. 56 БК РФ), тогда как налог на добавленную стоимость в полном объеме поступает в федеральный бюджет (ст. 50 БК РФ).

В число федеральных налогов и сборов включены и косвенные налоги (НДС и акцизы), уплачиваемые не только внутри страны, но и при совершении экспортно-импортных операций.

На уровне Евразийского экономического союза косвенное налогообложение, помимо положений Таможенного кодекса Таможенного союза, регулируется рядом международных договоров и соглашений. Так, одним из первых актов наднационального уровня в этой области стало Соглашение о принципах взимания косвенных налогов при экспорте и импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг в Таможенном союзе от 25 января 2008 г. (с изм. от 11 декабря 2009 г.)¹. В настоящее время порядок взимания косвенных налогов и механизм контроля за их уплатой при экспорте и импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг установлен Договором о Евразийском экономическом союзе².

В большинстве государств косвенные налоги во взаимной торговле взимаются по принципу страны назначения товара и пополняют бюджет того государства, куда товар импортируется. Исключение составляют случаи перемещения товаров, не подлежащих налогообложению в соответствии с законодательством того государства, куда они ввозятся.

В стране отправления товар косвенными налогами не облагается ввиду стимулирования экспорта, т. е. его сбыта. Данный признак коррелирует используемому в мировой практике принципу взимания косвенных налогов в стране назначения с целью избежания двойного налогообложения. Вывоз товара в другие государства без обложения его косвенными налогами способствует повышению его экспортного потенциала.

Взыскание косвенных налогов при импорте товаров допускается в двух вариантах:

если товар импортируется внутри ЕАЭС (из одного государства — участника ЕАЭС в другое государство, входящее в Союз), то обязанность по взысканию косвенных налогов возлагается на налоговые органы;

если товар импортируется на территорию ЕАЭС из других стран, не входящих в Союз, налоговое администрирование осуществляется таможенными органами.

В Договоре о Евразийском экономическом союзе (ст. 71) провозглашается принцип, согласно которому государства-члены во взаим-

¹ Бюллетень международных договоров. 2011. № 3. Уратило силу.

² См.: Протокол о порядке взимания косвенных налогов и механизме контроля за их уплатой при экспорте и импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг. Приложение № 18 к Договору о Евразийском экономическом союзе. Подписан в г. Астане 29 мая 2014 г. (в ред. от 8 мая 2015 г.). Ратифицирован Федеральным законом от 3 октября 2014 г. № 279-ФЗ.

ной торговле взимают налоги, иные сборы и платежи таким образом, чтобы налогообложение в государстве-члене, на территории которого осуществляется реализация товаров других государств-членов, было не менее благоприятным, чем налогообложение, применяемое этим государством-членом при тех же обстоятельствах в отношении аналогичных товаров, происходящих с его территории.

Государства — члены ЕАЭС определяют направления, а также формы и порядок осуществления гармонизации законодательства в отношении налогов, которые оказывают влияние на взаимную торговлю, чтобы не нарушить условия конкуренции и не препятствовать свободному перемещению товаров, работ и услуг на национальном уровне или на уровне Союза.

§ 2. Налог на добавленную стоимость

Налог на добавленную стоимость (НДС) является разновидностью налога с оборота¹. Он стал взиматься в Российской Федерации с принятием Закона РФ от 6 декабря 1991 г. «О налоге на добавленную стоимость», который действовал в основной своей части до 1 января 2001 г.² После чего вступила в силу часть вторая НК РФ, гл. 21 которого регулирует взимание НДС в настоящее время.

По своей природе НДС является косвенным налогом. Юридический и фактический налогоплательщик при его взимании не совпадают. Фактически уплачивают налог потребители товаров (работ, услуг), так как он включается в цену последних. Юридическими налогоплательщиками выступают организации и индивидуальные предприниматели, вносящие налог в бюджет.

Наименование НДС определено тем, что он уплачивается с той части стоимости, которая добавляется при каждой стадии реализации товаров (работ, услуг). Согласно НК РФ налог на добавленную стоимость представляет собой форму изъятия в бюджет части добавленной стоимости, создаваемой на всех стадиях реализации товаров (работ, услуг), а также при осуществлении иных операций, составляющих объект налогообложения, и определяемой как разница между стоимостью реализованных товаров (работ, услуг), иных операций, составляющих объект налогообложения, и стоимостью материальных затрат, отнесенных на издержки производства и обращения.

¹ См.: Положение о налоге с оборота предприятий общественного сектора, утв. постановлением ЦИК и СНК СССР от 2 сентября 1930 г. // Собрание законодательства СССР. 1930. № 46. Ст. 477.

² Некоторые нормы закона о НДС действовали до 1 января 2002 г.

Плательщиками НДС являются:

1) в связи с деятельностью на территории РФ — организации и индивидуальные предприниматели¹.

2) в связи с перемещением товаров через таможенную границу — лица, признаваемые налогоплательщиками НДС в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза² и законодательством РФ о таможенном деле³.

Не признаются налогоплательщиками НДС: FIFA (Federation Internationale de Football Association), дочерние организации FIFA, указанные в Федеральном законе от 7 июня 2013 г. «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также конфедерации, национальные футбольные ассоциации, производители медиаинформации FIFA, поставщики товаров (работ, услуг) FIFA, определенные федеральным законом и являющиеся иностранными организациями, в части осуществления ими операций, связанных с осуществлением мероприятий по проведению в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 г., а также Кубка конфедераций FIFA 2017 г.⁴

¹ Таковыми признаются согласно ст. 11 НК РФ юридические лица, образованные в соответствии с законодательством РФ (российские организации), а также иностранные юридические лица, компании и другие корпоративные образования, обладающие гражданской правоспособностью, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, международных организаций, филиалы и представительства указанных иностранных лиц и международных организаций, созданные на территории Российской Федерации (и иностранные организации); физические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, главы крестьянских (фермерских) хозяйств.

² См. Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17).

³ См. Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

⁴ Ранее были также актуальны нормы НК РФ, которые устанавливали, что не признаются налогоплательщиками организации, являющиеся иностранными организациями XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи в отношении операций совершаемых в рамках организации и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи, а также организации, являющиеся официальными вещательными компаниями в отношении операций по производству и распространению продукции средств массовой информации (в том числе по осуществлению официального теле- и радиовещания, включая цифровые и иные каналы связи), осуществляемых в соответствии с договором, заключенным с Международным олимпийским комитетом или уполномоченной им организацией, и совершаемых в течение периода проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи.

Объекты налогообложения подразделяются на четыре вида:

1) реализация товаров (работ, услуг) на территории РФ, в том числе реализация предметов залога и передача товаров (результатов выполненных работ, оказание услуг) по соглашению о предоставлении отступного или новации, а также передача имущественных прав;

2) передача на территории РФ товаров (выполнение работ, оказание услуг) для собственных нужд, расходы на которые не принимаются к вычету (в том числе через амортизационные отчисления) при исчислении налога на прибыль организаций;

3) выполнение строительно-монтажных работ для собственного потребления;

4) ввоз товаров на территорию РФ и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией.

Реализация товаров (работ, услуг) на территории РФ относится к самым распространенным объектам обложения НДС. При этом следует отметить, что НДС применяется как к возмездной, так и безвозмездной реализации товаров (работ, услуг). Не признаются реализацией товаров (работ, услуг) операции, связанные с обращением российской или иностранной валюты, за исключением целей нумизматики, передача основных средств, нематериальных активов и (или) иного имущества некоммерческим организациям на осуществление уставной деятельности, не связанной с предпринимательской деятельностью и иные операции, предусмотренные п. 3 ст. 39 НК РФ, а также ряд операций, указанных в п. 2 ст. 146 НК, к числу которых следует относить передачу имущества государственных и муниципальных предприятий, выкупаемого в порядке приватизации, а также передачу на безвозмездной основе жилых домов, детских садов, клубов, санаториев и других объектов социально-культурного и жилищно-коммунального назначения, а также дорог, электрических сетей, подстанций, газовых сетей, водозаборных сооружений и других подобных объектов органам государственной власти и органам местного самоуправления или по решению указанных органов, специализированным организациям, осуществляющим использование или эксплуатацию указанных объектов по их назначению; выполнение работ (оказание услуг) казенными учреждениями, а также бюджетными и автономными учреждениями в рамках государственного (муниципального) задания, источником финансового обеспечения которого является субсидия из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ; передача в собственность на безвозмездной основе образовательным и научным некоммерческим организациям на осуществление уставной деятельности государственного имущества, не закрепленного за государственными предпри-

иятиями и учреждениями, составляющего государственную казну Российской Федерации или ее субъекта, а также муниципального имущества, не закрепленного за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляющего муниципальную казну соответствующего муниципального образования и др.

Налогообложение добавленной стоимости имеет место только при реализации на территории России. Реализация товаров (работ, услуг) за пределами России объектом обложения НДС не является. В связи с этим, принципиальным выступает вопрос об определении места реализации. Местом реализации товаров признается территория РФ, если, во-первых, товар находится на территории России либо иных территориях, находящихся под ее юрисдикцией. При этом товар не отгружается и не транспортируется; во-вторых, товар в момент начала отгрузки (транспортировки) находится на территории России (иной территории, находящейся под ее юрисдикцией).

В случаях, связанных с реализацией товаров в виде углеводородного сырья, добытого на морском месторождении углеводородного сырья, а также продуктов его технологического передела (стабильного конденсата, сжиженного природного газа, широкой фракции легких углеводородов) применяются аналогичные вышеописанным нормы, устанавливающие место реализации как территорию РФ, если товар находится на континентальном шельфе РФ и (или) в исключительной экономической зоне РФ либо в российской части (российском секторе) дна Каспийского моря.

В отношении места реализации работ (услуг) на территории России можно выделить следующие правила:

1) работы (услуги) связаны непосредственно с недвижимым имуществом (за исключением воздушных, морских судов и судов внутреннего плавания, а также космических объектов), находящимся на территории РФ (строительные, монтажные, строительно-монтажные, ремонтные, реставрационные работы, работы по озеленению, услуги по аренде);

2) работы (услуги) связаны с движимым имуществом, воздушными, морскими судами и судами внутреннего плавания, находящимися на территории РФ (монтаж, сборка, переработка, обработка, ремонт и техническое обслуживание);

3) услуги фактически оказываются на территории РФ в сфере культуры, искусства, образования, физической культуры или туризма и спорта;

4) покупатель или исполнитель работ (услуг) осуществляет деятельность на территории РФ;

5) пункт назначения или отправления находятся на территории России при оказании услуг (работ) по перевозке или транспортировке, а также по договору фрахтования.

Налоговая база для налога на добавленную стоимость выступает в качестве стоимости товаров, работ, услуг, исчисленной исходя из свободных (рыночных) цен по сделке. Цена определяется без включения в нее НДС, но с учетом акцизов для подакцизных товаров. Налоговая база определяется отдельно по каждому виду товаров (работ, услуг), облагаемых по разным ставкам. При применении одинаковых ставок налога налоговая база определяется суммарно по всем видам операций, облагаемых по этой ставке. Данное правило определения налоговой базы общее, однако, следует учитывать особенности определения цены согласно ст. 40 НК РФ, а также особенности определения налоговой базы по некоторым хозяйственным операциям и ввозе товаров на таможенную территорию России в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством РФ о таможенном деле¹. Так, при ввозе товаров на территорию РФ и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, налоговая база определяется как сумма: 1) таможенной стоимости этих товаров; 2) подлежащей уплате таможенной пошлины; 3) подлежащих уплате акцизов (по подакцизным товарам).

Немаловажное значение имеет момент определения налоговой базы. Таковым является наиболее ранняя из следующих дат:

1) день отгрузки (передачи) товаров (работ, услуг), имущественных прав;

2) день оплаты или частичной оплаты в счет предстоящих поставок товаров (выполнения работ, оказания услуг), передачи имущественных прав.

Данные правила определения налоговой базы являются общими по НДС, но НК РФ устанавливает также исключения из правил. В частности, при реализации услуг по перевозке пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении моментом определения налоговой базы является последнее число каждого налогового периода. Особенности момента определения налоговой базы касаются выполнения строительно-монтажных работ для собственного потребления, передачи товаров (выполнения работ, оказания услуг) для собственных нужд, уступки денежного требования, а также иных случаев реализации товаров, работ (услуг), что предусмотрено пунктами 7—16 ст. 167 НК РФ.

¹ См. ст. 155—162² НК РФ. В частности, НК РФ устанавливает специальный порядок определения налоговой базы при уступке денежного требования, осуществлении транспортных перевозок и реализации услуг международной связи и т. д.

Налоговый период устанавливается как квартал, в том числе для налогоплательщиков, исполняющих обязанности налоговых агентов.

Ставки налога на добавленную стоимость подразделяются на **три вида**:

0% — применяется в отношении реализации товаров, работ, услуг, указанных в п. 1 ст. 164 НК РФ (такowymi, например, являются товары, вывезенные в таможенной процедуре экспорта, а также товары, помещенные под таможенную процедуру свободной таможенной зоны; услуги по международной перевозке товаров; услуги по внутренним воздушным перевозкам пассажиров и багажа при условии, что пункт отправления или пункт назначения пассажиров и багажа расположен на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя; товары (работы, услуги) в области космической деятельности)¹;

10% — используется в отношении: продовольственных товаров и товаров для детей; периодических печатных изданий, за исключением периодических печатных изданий рекламного или эротического характера; книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, за исключением книжной продукции рекламного и эротического характера; медицинских товаров и изделий отечественного и зарубежного производства (лекарственных средств, включая фармацевтические субстанции, лекарственные средства, предназначенные для проведения клинических исследований лекарственных препаратов, и лекарственные препараты, изготовленные аптечными организациями); племенного крупного рогатого скота, племенных свиней, племенных овец, племенных коз, племенных лошадей, племенного яйца, а также их спермы и эмбрионов; услуг по внутренним воздушным перевозкам пассажиров и багажа; услуг по перевозкам пассажиров и багажа железнодорожным транспортом общего пользования в дальнем сообщении²;

18% — применяется к обычным товарам, работам, услугам, для которых не предусмотрен режим налогообложения, предусмотренный в отношении 0% и 10% ставок.

¹ Для применения ставки 0% в налоговые органы предоставляются необходимые документы в соответствии с требованиями ст. 165 НК РФ: контракт (копия контракта) налогоплательщика с иностранным лицом на поставку товара (припасов) за пределы единой таможенной территории Таможенного союза; таможенная декларация (ее копия) с отметками российского таможенного органа; копии транспортных, товаросопроводительных и (или) иных документов с отметками таможенных органов мест убытия, подтверждающих вывоз товаров за пределы территории РФ и др.

² Подробнее см. п. 2 ст. 164 НК РФ.

Порядок исчисления налога представляет собой определение суммы налога, которая может быть представлена как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы. Сумма НДС исчисляется по итогам каждого налогового периода, и уменьшается при этом на сумму налоговых вычетов. Налоговым вычетам подлежат различные суммы налога, предусмотренные ст. 171 НК РФ, например, суммы налога, предъявленные продавцами налогоплательщику — иностранному лицу, не состоявшему на учете в налоговых органах Российской Федерации, при приобретении указанным налогоплательщиком товаров (работ, услуг), имущественных прав или уплаченные им при ввозе товаров на таможенную территорию РФ для его производственных целей или для осуществления им иной деятельности. Применение налоговых вычетов производится на основании специальных документов — счетов-фактур и налоговых деклараций.

При реализации товаров (работ, услуг), передаче имущественных прав налогоплательщик (налоговый агент) дополнительно к цене (тарифу) реализуемых товаров (работ, услуг) либо передаваемых имущественных прав обязан предъявить к оплате покупателю соответствующую сумму налога.

Исчисление НДС производится двумя способами: прямым и расчетным. Прямой способ является основным и заключается в использовании фактически и документально подтвержденных показателей налоговой базы. При расчетном способе для исчисления налоговых обязательств используются особые правила, предусмотренные НК РФ. Достоверное исчисление сумм налоговых платежей при применении расчетного метода невозможно по объективным причинам, поскольку предполагает определение налогов с определенной вероятностью, основанной на усредненных показателях. В этом и заключается сущность расчетного метода. Так, в п. 7 ст. 166 НК РФ указано, что налоговый орган определяет сумму налога расчетным путем на основании данных об аналогичных налогоплательщиках, если налогоплательщик не ведет бухгалтерский учет или у него отсутствует учет объектов налогообложения. При этом также следует помнить общее правило, установленное подп. 7 п. 1 ст. 31 НК РФ согласно которому налоговые органы вправе определять суммы налогов, подлежащие уплате в бюджет, расчетным путем на основании имеющейся у них информации о налогоплательщике, а также данных об аналогичных налогоплательщиках в случаях: 1) отказа налогоплательщика допустить должностных лиц налогового органа к осмотру производственных, складских, торговых и иных помещений и территорий, используемых налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанных с содер-

жанием объектов налогообложения; 2) непредставления в течение более двух месяцев в налоговую инспекцию необходимых для расчета налогов документов; 3) отсутствия учета доходов и расходов, учета объектов налогообложения, ведения учета с нарушением установленного порядка, приведшего к невозможности исчислить налоги; 4) непредставления налогоплательщиком — иностранной организацией, не осуществляющей деятельность на территории РФ через постоянное представительство, налоговой декларации по налогу на имущество организаций.

Порядок и сроки уплаты налога в бюджет регламентированы ст. 174 НК РФ. Уплата налога производится по итогам каждого налогового периода исходя из фактической реализации (передачи) товаров, выполнения работ и оказания услуг (в том числе для собственных нужд) за истекший налоговый период равными долями не позднее 25-го числа каждого из трех месяцев, следующего за истекшим налоговым периодом, если иное не предусмотрено НК РФ.

При ввозе товаров на территорию РФ и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, уплачивается в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством Российской Федерации о таможенном деле, если иное не предусмотрено подп. 1.1 п. 1 ст. 151 НК РФ.

Однако если сумма налоговых вычетов превышает общую сумму налога, то полученная разница подлежит возмещению (зачету, возврату) налогоплательщику с учетом особенностей налогового законодательства¹.

НДС уплачивается по операциям реализации товаров (работ, услуг) на территории России — по месту учета налогоплательщика, а если НДС уплачивает налоговый агент — по месту его нахождения.

По налогу на добавленную стоимость установлен очень широкий круг *льгот*. Их можно классифицировать по двум основаниям: по кругу налогоплательщиков и по объектам налогообложения. Так, в отношении налогоплательщиков действует освобождение от исполнения обязанностей по уплате НДС. Например, организации и индивидуальные предприниматели имеют право на освобождение от исполнения обязанностей налогоплательщика, связанных с исчислением и уплатой налога, если за три предшествующих последовательных календарных месяца сумма выручки от реализации товаров (работ, ус-

¹ Подробнее см. ст. 176—177 НК РФ.

луг) этих организаций или индивидуальных предпринимателей без учета налога не превысила в совокупности 2 млн руб.¹

Что касается льгот по объекту налогообложения, то здесь законодатель выделяет операции, не подлежащие налогообложению и операции, подлежащие налогообложению по льготным ставкам 0% и 10%. Так, освобождаются от налогообложения медицинские услуги, оказываемые медицинскими организациями и (или) учреждениями, врачами, занимающимися частной медицинской практикой, за исключением косметических, ветеринарных и санитарно-эпидемиологических услуг. К медицинским услугам, освобождаемым от налогообложения относятся услуги по обязательному медицинскому страхованию; услуги, оказываемые населению, по диагностике, профилактике и лечению независимо от формы и источника их оплаты по перечню, утверждаемому Правительством РФ; услуги по сбору у населения крови, оказываемые по договорам со стационарными лечебными учреждениями и поликлиническими отделениями; услуги скорой медицинской помощи, оказываемые населению; услуги по дежурству медицинского персонала у постели больного; услуги патолого-анатомические; услуги, оказываемые беременным женщинам, новорожденным, инвалидам и наркологическим больным. Законодатель предусмотрел освобождение от налогообложения и другие виды операций по реализации товаров, работ, услуг².

Применительно к льготным налоговым ставкам законодатель выделяет строго определенные товары, работы и услуги. Так, согласно ст. 164 НК РФ по ставке 0% облагаются товары, работы и услуги в области космической деятельности; операции по реализации драгоценных металлов Государственному фонду драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, фондам драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ, Центральному банку РФ и иным банкам; услуги по перевозке пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении; услуги по внутренним воздушным перевозкам пассажиров и багажа при условии, что пункт отправления или пункт назначения пассажиров и багажа расположен на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя; реализация товаров предназначенных для официального использования иностранными дипломатическими и приравненными к ним представительствами и др. По ставке 10% производится налогообложение следующих товаров: яйца и яйцепродуктов, масла расти-

¹ Подробнее см. ст. 145 НК РФ.

² Подробнее см. ст. 149—150 НК РФ.

тельного, маргарина, сахара, соли, кроватей детских, колясок для детей, игрушек, подгузников и др.¹

Контроль за уплатой НДС возложен на налоговые органы, а в некоторых случаях — на таможенные органы.

§ 3. Акцизы

Акцизы относятся к числу наиболее распространенных налогов, они закреплены в налоговых системах почти всех государств и долгое время являлись одним из основных источников государственных доходов. На современном этапе в промышленно развитых странах доля акцизных налогов в доходах бюджета существенно снизилась².

Слово «акцизы» (от лат. *accidere* — резать, кроить), по всей видимости, этимологически восходит к старинным понятиям подати, оброка³. Акцизы — это один из самых древних налогов, например, на Руси спиртные напитки подвергались акцизному обложению еще в X—XI вв. К началу XX в. в России акцизы обеспечивали около 70% всех бюджетных доходов, функционировало специальное акцизное ведомство, осуществляющее надзор за плантациями табака, контроль за его хранением и продажей. После Октябрьской революции акцизное налогообложение существовало недолго, до налоговой реформы 1930 г., и было возобновлено в нашей стране с 1992 г. с принятием Закона РФ от 6 декабря 1991 г. № 1993-1 «Об акцизах»⁴, который с многочисленными изменениями и дополнениями действовал до 1 января 2001 г. В настоящее время взимание акцизов регулируется гл. 22 НК РФ. В системе налогов и сборов РФ акцизы отнесены к федеральным налогам и сборам.

Акцизы — это косвенный налог, по некоторым характеристикам он близок к налогу на добавленную стоимость (несовпадение фактического и юридического плательщика, применение зачетной системы исчисления и уплаты, специального порядка возврата переплаченных в бюджет сумм и некоторые другие), при этом акцизы отличаются от НДС: акцизами облагаются лишь некоторые специально перечисленные в законе товары, каждый товар имеет индивидуальную ставку, которая применяется либо к количеству товара (весу, объему), либо ко всей его стоимости, акцизы уплачиваются однократно.

¹ Подробнее см. ст. 164 НК РФ.

² Так, в 1960-е гг. акцизы в таких странах составляли около 30% доходов бюджета, а в 1980-е — уже 16—18%. См.: *Караваева И. В.* Налоговое регулирование рыночной экономики. М., 2000. С. 147.

³ См.: *Бернар И. и Колли Ж. К.* Толковый экономический и финансовый словарь. М., 1997. С. 16.

⁴ Ведомости РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1872.

В потребительской корзине общества существует ряд товаров, производство и реализация которых при низкой себестоимости приносит очень высокий уровень прибыли благодаря стабильному и массовому спросу на них: алкогольная и табачная продукция, ювелирные изделия, автомобили, бензин и некоторые другие. Установление акцизов на такие товары обеспечивает решение целого ряда задач.

Во-первых, государство изымает получаемую производителями сверхприбыль, снижая рентабельность таких производств с необоснованно высокого до среднего уровня, сложившегося в экономике страны. Во-вторых, акцизы все в большей мере используются для устранения негативных последствий, возникающих в обществе при потреблении или использовании определенных групп товаров. Например, во Франции и США в несколько раз были увеличены акцизы на табак, что позволило получить средства на государственную медицинскую программу по борьбе с курением. В странах ЕС установлена регрессивная шкала акцизных ставок на сигареты: ставка уменьшается по мере увеличения цены сигарет. Предполагается, что в результате этого увеличится спрос на более дорогие, следовательно, более качественные и менее вредные для здоровья потребителей сигареты. Такая же схема действует и в отношении бензина: акциз на экологически более чистый бензин ниже, чем на бензин с содержанием свинца¹.

В Российской Федерации в настоящее время обложению акцизами подлежат перечисленные в ст. 181 НК РФ *подакцизные товары и минеральное сырье*: спирт и спиртосодержащая продукция², алкогольная и табачная продукция, пиво, легковые автомобили и мощные мотоциклы, природный газ, а также такие нефтепродукты, как дизельное топливо, бензин, авиационный керосин, и моторные масла и др.³ Перечень подакцизных товаров, содержащийся в этой статье, является исчерпывающим и может быть изменен только путем внесения законодательных изменений в НК РФ⁴.

¹ См.: *Дадалко В. А., Румянцев Е. Е., Демчук Н. Н.* Налогообложение в системе международных экономических отношений. Минск, 2000. С. 192—193.

² Кроме лекарственных средств, внесенных в Государственный реестр лекарственных средств и изделий медицинского назначения; препаратов ветеринарного назначения, внесенных в Государственный реестр зарегистрированных ветеринарных препаратов; парфюмерно-косметической продукции, разлитой в емкости объемом не более 100 мл (см. ст. 181 НК РФ).

³ Перечень подакцизных товаров и минерального сырья периодически пересматривается. Например, минеральное сырье, природный газ, в частности, не облагались акцизами с 1 января 2004 г. до 2014 г.

⁴ Действовавшее ранее законодательство допускало установление перечня подакцизного минерального сырья Правительством РФ. См. ст. 1 Федерального закона от 7 марта 1996 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах» (СЗ РФ. 1996. № 11. Ст. 1016).

Объектом налогообложения являются перечисленные в гл. 22 НК РФ операции с подакцизными товарами¹:

- 1) реализация произведенных подакцизных товаров;
- 2) передача на территории РФ подакцизных товаров, которые были произведены для собственных нужд;
- 3) ввоз подакцизных товаров на территорию РФ и др.

Перечень содержит описание 21 операции с подакцизной продукцией, при совершении которых возникает обязанность исчислить и уплатить акцизы.

Плательщиками акцизов являются организации, индивидуальные предприниматели, а также лица, перемещающие подакцизные товары через таможенную границу РФ. Перечисленные лица признаются налогоплательщиками только в том случае, если они совершают облагаемые акцизами операции с подакцизными товарами.

Ставки акцизов обладают рядом особенностей.

Первая особенность заключается в том, что акцизные ставки могут иметь разную форму:

1) твердые (специфические) — ставки, устанавливаемые в конкретной денежной сумме на единицу измерения (например, 5 руб. за 1 л вина натурального, 141 руб. за одну сигару);

2) адвалорные — ставки, установленные в процентах к стоимости товара. С 1 января 2003 г. и по настоящее время адвалорные ставки не закрепляются, так как среди подакцизных товаров отсутствуют такие, налогообложение которых было бы основано только на их стоимости. Но поскольку перечень подакцизных товаров регулярно пересматривается, то вполне возможно введение и адвалорных ставок;

3) комбинированные — ставки, сочетающие указанные выше формы твердой денежной суммы и процентной доли от стоимости (например, ставка акциза на сигареты равна 1250 руб. за 1 тыс. штук плюс 12% расчетной стоимости, но не менее 1680 руб. за 1 тыс. штук). Следует обратить внимание, что при исчислении налога по комбинированной ставке используется *расчетная стоимость* подакцизного товара. Расчетная стоимость определяется как произведение *максимальной розничной цены* и количества единиц товара, реализованного в течение налогового периода. Максимальная розничная цена устанавливается самим налогоплательщиком, о чем он обязан уведомить налоговый орган не позднее чем за 10 дней до начала налогового периода. Налогоплательщику запрещается реализовывать товар, на который опреде-

¹ Ранее действовавшее законодательство об акцизах определяло объект налогообложения как стоимость или объем реализованных подакцизных товаров, что в соответствии с НК РФ является налоговой базой.

лена максимальная розничная цена, по ценам выше нее без предварительного уведомления налогового органа (ст. 187¹ НК РФ).

Вторая особенность акцизных ставок в том, что они имеют индивидуальный характер, т. е. каждый вид подакцизной продукции имеет свою ставку, а некоторые виды — даже несколько ставок. Например, в отношении легковых автомобилей закреплено три ставки (в зависимости от мощности двигателя: от 0 до 420 руб. за 1 л. с.), в отношении табачной продукции — четыре ставки (в зависимости от ее разновидности: табак, сигары, сигариллы, сигареты и папиросы).

Третья особенность — акцизные ставки применяются к разным единицам измерения подакцизных товаров: *объему* (вино, пиво — в литрах), *весу* (табак — в килограммах, нефтепродукты — в тоннах), *количеству* (сигареты, сигары — в штуках) или *мощности двигателя* (автомобили и мотоциклы).

Четвертая особенность — акцизные ставки имеют временный характер — устанавливаются для заранее определенного периода, как правило, на календарный год. Регулярная корректировка перечня подакцизной продукции и налоговых ставок¹ — характерная черта акцизов. Ставки, как правило, повышаются, что вызвано необходимостью поддержания стабильного уровня доходов от акцизов. По большинству подакцизных товаров ставки привязаны не к стоимости, а к количественной характеристике (весу и т. д.), что в условиях инфляции приводит к постоянному снижению реального уровня доходов. В последние годы в НК РФ фиксируются размеры ставок на несколько лет вперед, например, в 2016 г. установлены ставки на 2016 и 2017 г.²

Налоговая база определяется по-разному в зависимости от вида применяемых ставок. По подакцизным товарам, в отношении которых установлены твердые (специфические) ставки, налоговая база равна объему реализованных товаров в натуральном выражении (например, общее количество штук реализованных в налоговом периоде сигар или объем полученного производителем бензина). По подакцизной продукции, в отношении которой установлены адвалорные ставки, налоговая база определяется как стоимость соответствующего товара. По подакцизным товарам, в отношении которых закреплены комбинированные ставки, определяемая налоговая база состоит из

¹ Ср., например, первоначальный текст ст. 193 НК РФ в ред. федеральных законов от 16 мая 2007 г. № 75-ФЗ; от 22 июля 2008 г. № 142-ФЗ; от 28 ноября 2009 г. № 282-ФЗ; от 27 ноября 2010 г. № 306-ФЗ.

² Ст. 193 НК РФ (с изм. от 29 февраля 2016 г. № 34-ФЗ).

двух частей: количества реализованных подакцизных товаров и их расчетной стоимости.

Налогоплательщик обязан определять налоговую базу отдельно по каждому виду подакцизной продукции, в отношении которого установлена самостоятельная налоговая ставка. Если налогоплательщик упрощает свою обязанность и по всем налогооблагаемым операциям определяет единую налоговую базу (т. е. не ведет раздельного налогового учета), то акциз должен быть исчислен по максимальной ставке из тех, которые могут быть применены данным налогоплательщиком (п. 7 ст. 194 НК РФ).

Налоговый период, т. е. период времени, по истечении которого налогоплательщик обязан определить налоговую базу и исчислить размер акцизного налога, равен одному календарному месяцу.

Налог исчисляется как произведение соответствующей ставки и налоговой базы (для подакцизных товаров, в отношении которых закреплены твердые ставки) или как соответствующая ставке процентная доля налоговой базы (в случае, если ставки адвалорные). По подакцизным товарам, на которые распространяются комбинированные ставки, налог исчисляется следующим образом: определяется размер акциза, соответствующий объему реализованных товаров, затем рассчитывается размер акциза исходя из расчетной стоимости реализованных товаров, после чего полученные показатели суммируются.

Исчисленные суммы акциза включаются в цену товара и должны быть указаны отдельной строкой в первичных учетных документах, счетах-фактурах и других расчетных документах. Таким образом осуществляется *предъявление акциза покупателю*. Оно обязательно во всех случаях реализации или передачи подакцизной продукции, за исключением реализации подакцизных товаров населению по розничным ценам (на ярлыках, ценниках, чеках сумма акциза, как и сумма НДС, не выделяется).

Предъявление акциза позволяет продавцу подакцизного товара отнести уплаченные суммы акциза к своим расходам при исчислении налога на прибыль организаций¹, а покупателю — уменьшить подлежащую уплате в бюджет сумму акциза на сумму, предъявленную ему продавцом, если покупатель приобретал подакцизные товары в качестве сырья для производства других подакцизных товаров (следовательно, при реализации произведенной подакцизной продукции он также обязан исчислить и уплатить акциз, но имеет право его умень-

¹ Или налога на доходы индивидуальных предпринимателей.

шить). Сумма акциза, предъявленная покупателю, представляет собой налоговый вычет, который он имеет право произвести при исчислении и уплате акциза по собственным операциям.

Данная система расчетных взаимоотношений позволяет переложить фактическую уплату акцизов на последнего покупателя, который приобретает товар не для производства других подакцизных товаров, а для потребления. Поэтому акцизы часто называют налогом на потребление.

Необходимо отметить, что по некоторым подакцизным операциям (в частности, производство денатурированного этилового спирта (денатурата), производство прямогонного бензина и других перечисленных в ст. 179²—179⁵ НК РФ) производить налоговый вычет может только такой налогоплательщик, который получил в налоговом органе *свидетельство о регистрации*. Этот документ не следует путать со свидетельством о постановке на учет в налоговом органе или разрешением на осуществление деятельности. Свидетельство о регистрации налогоплательщик получает на добровольной основе, если соответствует критериям, указанным в ст. 179²—179⁵ НК РФ. Без такого свидетельства налогоплательщик не имеет права осуществлять налоговые вычеты акциза, уплаченного в цене приобретенного им сырья.

Таким образом, сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, определяется как сумма исчисленного акциза, уменьшенная на налоговые вычеты. Если сумма налоговых вычетов превышает сумму исчисленного акциза, то разница подлежит *возмещению*. Возмещение акциза осуществляется в порядке *зачета и возврата*. Зачет предполагает, что в течение трех налоговых периодов указанная разница направляется налогоплательщиком на уплату налогов (сборов, пени, недоимки, штрафа), подлежащих зачислению в тот же бюджет, что и акцизы¹. Сумма, которая не была зачтена в течение этого срока, подлежит возврату налогоплательщику.

Сроки уплаты акцизов закрепляются ст. 204 НК РФ, они различаются в зависимости от вида реализуемой подакцизной продукции и даты ее реализации: акциз должен быть уплачен в течение от одного до шести месяцев, следующих за налоговым периодом.

Не позднее 25-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом, налогоплательщик обязан представить в налоговый

¹ Поступления от уплаты акцизов зачисляются в федеральный или региональные бюджеты в зависимости от подакцизного товара. Например, акцизы на табачную продукцию являются доходом федерального бюджета; акцизы на спиртосодержащую продукцию распределяются поровну между федеральным и региональным бюджетами. См. ст. 50, 56 БК РФ (с изм. от 15 февраля 2016 г. № 23-ФЗ).

орган по месту своей регистрации налоговую декларацию установленной формы¹.

Налоговый кодекс РФ, закрепляя правовое регулирование взимания акцизов, не выделяет такого элемента налогообложения, как *льготы*. Однако ст. 183 НК РФ определяет перечень операций с подакцизными товарами, освобождаемых от налогообложения. Такое освобождение фактически является налоговой льготой, так как оно предоставляет определенные преимущества по сравнению с иными плательщиками акцизов и выгодно освобождаемому налогоплательщику (по налогу на добавленную стоимость, например, льготы в виде освобождения от налогообложения тоже существуют, однако их применение не всегда выгодно освобождаемому налогоплательщику). К освобождаемым от акцизного налогообложения операциям относятся, например, передача подакцизных товаров внутри организации (от одного структурного подразделения другому) для производства других подакцизных товаров. Освобождение от налогообложения допускается только в том случае, если налогоплательщик ведет учет «льготных» операций по производству и реализации подакцизной продукции отдельно от прочих операций, подлежащих обложению акцизами. К льготам следует также отнести установление акцизных ставок в нулевом размере (например, по спиртосодержащей парфюмерно-косметической продукции в металлической аэрозольной упаковке). Нулевая ставка фактически освобождает от уплаты акциза, но в то же время позволяет осуществлять налоговые вычеты (возмещение акциза, уплаченного в цене продукции, приобретенной для производства подакцизного товара).

Ранее гл. 22 НК РФ были закреплены специальные меры налогового контроля в отношении плательщиков акцизов. К их числу относилась обязательная маркировка алкогольной и табачной продукции специальными акцизными марками, приобретение которых налогоплательщиком рассматривалось как уплата авансовых платежей по акцизу. Маркировка алкогольной и табачной продукции обязательна и в настоящее время², однако приобретение специальных марок для этого не рассматривается как авансовая уплата акциза.

¹ Форма декларации по акцизам на подакцизные товары утверждена приказом ФНС России от 12 января 2016 г. № ММВ-7-3/1@ «Об утверждении формы и формата представления налоговой декларации по акцизам на этиловый спирт, алкогольную и (или) подакцизную спиртосодержащую продукцию в электронной форме и порядка ее заполнения, а также формы и формата представления налоговой декларации по акцизам на автомобильный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, прямогонный бензин, средние дистилляты, бензол, параксилол, ортоксилол, авиационный керосин, природный газ, автомобили легковые и мотоциклы в электронной форме и порядка ее заполнения»

§ 4. Налог на доходы физических лиц

Родина подоходного налога — Великобритания. Первая попытка ввести подоходное налогообложение в России относится к 1810 г., однако в 1820 г. налог был отменен в связи с незначительным поступлением данных платежей в государственный бюджет. В течение XIX в. подоходное налогообложение как таковое отсутствовало. Первая мировая война подтолкнула российское правительство к новой попытке установления подоходного налога, что было осуществлено в 1916 г. по прусскому образцу. Революция 1917 г. прервала данный процесс. Только декретами от 16 ноября 1922 г. и 12 ноября 1923 г. подоходное налогообложение было возобновлено. В 1930-е гг. подоходное налогообложение носило социальный характер. В частности, рабочие и служащие пользовались наибольшим количеством налоговых льгот по сравнению с другими социальными группами. В 1943 г. произошла новая реформа подоходного налогообложения, в соответствии с которой под обложение налогом попадали граждане СССР, иностранные граждане и лица без гражданства.

Порядок взимания подоходного налога, введенный с января 1992 г., ознаменовал новый этап в развитии подоходного налогообложения, что было вызвано преобразованиями в российской экономике.

Налог на доходы является основным налогом, уплачиваемым физическими лицами, и по суммам поступлений, и по кругу плательщиков. Налоговый кодекс РФ, как и ранее действовавший Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», относит налог на доходы физических лиц также к федеральным прямым налоговым платежам (ст. 13).

До 1 января 2001 г. правовое регулирование исчисления и взимания налога на доходы физических лиц осуществлялось на основании Закона РФ от 7 декабря 1991 г. № 1998-1 «О подоходном налоге с физических лиц» (с изм. от 24 марта 2001 г. № 33-ФЗ), и налог именовался подоходным налогом с физических лиц. С принятием части второй НК РФ от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с изм. от 3 июля 2016 г. № 246-ФЗ) правовая регламентация исчисления и взимания налога осуществ-

² См. ст. 12 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (с изм. от 30 марта 2016 г.); Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию»; постановление Правительства РФ от 26 января 2010 г. № 27 «О специальных марках для маркировки табачной продукции».

вляется в соответствии с положениями гл. 23 указанного нормативного акта.

Согласно НК РФ налог считается установленным лишь в том случае, когда определены налогоплательщики и основные элементы налогообложения, определяемые ст. 17 НК РФ.

По отношению к налогу на доходы физических лиц налогоплательщиками являются физические лица, среди которых законодатель выделяет налоговых резидентов РФ и налоговых нерезидентов. К налоговым резидентам РФ НК РФ относит физических лиц, фактически находящихся на территории РФ не менее 183 дней в течение 12 следующих подряд месяцев. Период нахождения физического лица в Российской Федерации не прерывается на периоды его выезда за пределы территории РФ для краткосрочного (менее шести месяцев) лечения или обучения, а также для исполнения трудовых или иных обязанностей, связанных с выполнением работ (оказанием услуг) на морских месторождениях углеводородного сырья. Независимо от фактического времени нахождения в Российской Федерации налоговыми резидентами РФ признаются российские военнослужащие, проходящие службу за границей, а также сотрудники органов государственной власти и органов местного самоуправления, командированные на работу за пределы Российской Федерации.

Объектом налогообложения признается совокупный доход, полученный налогоплательщиками в течение налогового периода: 1) от источников в Российской Федерации и (или) от источников за пределами РФ — для налоговых резидентов РФ; 2) от источников в Российской Федерации — для налоговых нерезидентов.

В соответствии с НК РФ налоговым периодом признается календарный год (с 1 января по 31 декабря).

При определении налоговой базы, являющейся важным элементом налогообложения, учитываются доходы физического лица, полученные им как в денежной, так и в натуральной форме, а также доходы в виде материальной выгоды. По каждому виду доходов, в отношении которых установлены различные налоговые ставки, налоговая база определяется отдельно.

Доходы физического лица, выраженные в иностранной валюте, пересчитываются в рубли по курсу Центрального банка РФ, установленному на дату фактического получения доходов.

При получении налогоплательщиком дохода в натуральной форме, в виде товаров (работ, услуг) налоговая база определяется как их стоимость, исчисленная исходя из их рыночных цен на дату получения дохода. Правила определения цен установлены ст. 40 НК РФ.

В зависимости от вида дохода датой фактического его получения может являться:

- 1) день выплаты дохода, в том числе перечисления дохода на счета налогоплательщика в банках либо по его поручению на счета третьих лиц — при получении доходов в денежной форме;
- 2) день передачи доходов в натуральной форме — при получении доходов в натуральной форме;
- 3) день уплаты налогоплательщиком процентов по полученным заемным (кредитным) средствам, приобретения товаров (работ, услуг), приобретения ценных бумаг — при получении доходов в виде материальной выгоды;
- 4) последний день месяца, за который физическому лицу был начислен доход в виде оплаты труда за выполненные трудовые обязанности в соответствии с трудовым договором (контрактом).

Налоговый кодекс РФ устанавливает перечень доходов физических лиц, не подлежащих налогообложению. При этом в нем выделяются, во-первых, доходы, не подлежащие налогообложению, и, во-вторых, доходы (расходы), уменьшающие размер налоговой базы, т. е. вычеты.

К первой группе, в частности, относятся:

- 1) пособия по безработице, беременности и родам, а также иные выплаты и компенсации, выплачиваемые в соответствии с действующим законодательством, за исключением пособий по временной нетрудоспособности;
- 2) пенсии по государственному пенсионному обеспечению;
- 3) алименты;
- 4) суммы, получаемые в виде грантов, предоставленных международными или иностранными организациями по перечню таких организаций, утверждаемому Правительством РФ;
- 5) стипендии учащихся, студентов, аспирантов;
- 6) стоимость подарков в размере, не превышающем 4000 руб., полученных от организаций или индивидуальных предпринимателей; ряд других.

Во второй группе различают стандартные, социальные, имущественные, профессиональные и инвестиционные налоговые вычеты.

К стандартным налоговым вычетам относятся установленные в твердом размере суммы необлагаемого минимума доходов за каждый полный месяц, в течение которого получен доход. При этом различают следующие стандартные вычеты:

- 1) в размере 3000 руб. для лиц, получивших или перенесших лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС либо с ра-

ботами по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС; инвалидов Великой Отечественной войны; инвалидов из числа военнослужащих, ставших инвалидами I, II и III групп вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при защите СССР, Российской Федерации или при исполнении иных обязанностей военной службы; ряда других;

2) в размере 500 руб. для Героев Советского Союза и Героев Российской Федерации, а также лиц, награжденных орденом Славы трех степеней; участников Великой Отечественной войны; инвалидов с детства, а также инвалидов I и II групп; граждан, выполнявших интернациональный долг в Республике Афганистан и других странах, в которых велись боевые действия; ряда других;

3) налоговый вычет за каждый месяц налогового периода, который распространяется на родителя, супруга (супругу) родителя, усыновителя, на обеспечении которых находится ребенок: в размере 1400 руб. — на первого ребенка; 1400 руб. — на второго ребенка; 3000 руб. — на третьего и каждого последующего ребенка; 12 000 руб. — на каждого ребенка в случае, если ребенок в возрасте до 18 лет является ребенком-инвалидом, или учащегося очной формы обучения, аспиранта, ординатора, интерна, студента в возрасте до 24 лет, если он является инвалидом I или II группы. Налоговый вычет в тех же размерах также распространяется на опекуна, попечителя, приемного родителя, супруга (супругу) приемного родителя, на обеспечении которых находится ребенок, но если ребенок — инвалид, вычет составляет 6000 руб.

Налоговый вычет производится на каждого ребенка в возрасте до 18 лет, а также на каждого учащегося очной формы обучения, аспиранта, ординатора, интерна, студента, курсанта в возрасте до 24 лет. Действует до месяца, в котором доход налогоплательщика, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода налоговым агентом, предоставляющим данный вычет, превысил 350 тыс. руб. Начиная с месяца, в котором указанный доход превысил 350 тыс. руб., налоговый вычет, не применяется.

Кроме того, единственному родителю (приемному родителю), усыновителю, опекуну, попечителю налоговый вычет производится в двойном размере. Предоставление вычета указанным лицам прекращается с месяца, следующего за вступлением их в брак. Вычет может предоставляться в двойном размере одному из родителей (приемных родителей) по их выбору на основании заявления об отказе одного из родителей (приемных родителей) от получения такого вычета.

Между тем налогоплательщикам, имеющим право более чем на один стандартный налоговый вычет в размере от 500 руб. до 3000 руб.,

предоставляется только один максимальный из всех причитающихся им вычетов.

К числу социальных налоговых вычетов НК РФ относит доходы (расходы), направляемые (уплачиваемые) физическими лицами — налогоплательщиками в календарном году:

1) благотворительным организациям; социально ориентированным некоммерческим организациям на осуществление ими деятельности, предусмотренной законодательством РФ о некоммерческих организациях; некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в области науки, культуры, физической культуры и спорта (за исключением профессионального спорта), образования, просвещения, здравоохранения, защиты прав и свобод человека и гражданина, социальной и правовой поддержки и защиты граждан, содействия защите граждан от чрезвычайных ситуаций, охраны окружающей среды и защиты животных; религиозным организациям на осуществление ими уставной деятельности; некоммерческим организациям на формирование или пополнение целевого капитала (вычет предоставляется в размере фактически произведенных расходов, но не более 25% суммы дохода, полученного в налоговом периоде и подлежащего налогообложению).

2) за свое обучение — в размере фактически произведенных расходов, но не более 120 тыс. руб. в налоговом периоде, и за обучение своих детей в возрасте до 24 лет, подопечных детей в возрасте до 18 лет в образовательных учреждениях, имеющих соответствующую лицензию, по очной форме. При этом вычет предоставляется на каждого ребенка в общей сумме на обоих родителей (опекуна или попечителя) в размере не более 50 тыс. руб.;

3) за услуги по лечению, предоставленные физическому лицу российскими медицинскими учреждениями, имеющими соответствующую лицензию, его супруге (супругу), родителям и (или) детям в возрасте до 18 лет, а также за медикаменты, назначенные лечащим врачом, приобретаемые налогоплательщиками за счет собственных средств. При этом перечень медицинских услуг и лекарственных средств утверждается Правительством РФ. Общая сумма социального налогового вычета принимается в сумме фактически произведенных расходов, но не более 120 тыс. руб. в налоговом периоде (по дорогостоящим видам лечения сумма вычета принимается в размере фактически произведенных расходов согласно Перечню дорогостоящих видов лечения, утверждаемому постановлением Правительства РФ).

4) в сумме уплаченных в налоговом периоде пенсионных взносов по договору (договорам) негосударственного пенсионного обеспечения, заключенному (заключенным) налогоплательщиком с негосударственным пенсионным фондом в свою пользу и (или) в пользу членов семьи и (или) близких родственников (супругов, родителей и детей, в том числе усыновителей и усыновленных, дедушки, бабушки и внуков, полнородных и неполнородных (имеющих общих отца или мать) братьев и сестер), детей-инвалидов (в том числе усыновленных, находящихся под опекой (попечительством), и (или) в сумме уплаченных налогоплательщиком в налоговом периоде страховых взносов по договору (договорам) добровольного пенсионного страхования, если такие договоры заключаются на срок не менее пяти лет, — в размере фактически произведенных расходов, но не более 120 тыс. руб. в налоговом периоде;

5) в сумме уплаченных налогоплательщиком в налоговом периоде дополнительных страховых взносов на накопительную пенсию в соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную пенсию и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» (с изм. от 4 ноября 2014 г. № 345-ФЗ), но не более 120 тыс. руб. в налоговом периоде.

Социальные налоговые вычеты, указанные в п. 1, предоставляются при подаче налоговой декларации в налоговый орган налогоплательщиком по окончании налогового периода.

В случае наличия у налогоплательщика в течение одного налогового периода расходов на обучение, медицинские услуги, расходов по договору (договорам) негосударственного пенсионного обеспечения, по договору (договорам) добровольного пенсионного страхования, по договору (договорам) добровольного страхования жизни (если такие договоры заключаются на срок не менее пяти лет) и (или) по уплате дополнительных страховых взносов на накопительную пенсию в соответствии с Федеральным законом «О дополнительных страховых взносах на накопительную пенсию и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» налогоплательщик самостоятельно, в том числе при обращении к налоговому агенту, выбирает, какие виды расходов и в каких суммах учитывать в пределах 120 тыс. руб.

Социальные налоговые вычеты предоставляются только при наличии у физического лица документов, подтверждающих его фактические расходы на благотворительность, образование, лечение, накопительную пенсию и по договорам негосударственного пенсионного обеспечения.

В числе имущественных налоговых вычетов, на получение которых имеют право налогоплательщики — физические лица, выделяют:

1) суммы, полученные от продажи жилых домов, квартир, комнат, дач, земельных участков или долей в имуществе, находившихся в собственности менее пяти лет (не более 1 млн руб.), а также в размере доходов, полученных в налоговом периоде от продажи иного имущества, находившегося в собственности менее пяти лет (не более 250 тыс. руб.);

2) в размере стоимости земельного участка или объекта недвижимого имущества на нем, полученной в денежной или натуральной форме, при изъятии имущества для государственных или местных нужд;

3) в размере расходов на новое строительство либо приобретение на территории РФ жилых домов, квартир, комнат или долей в них, земельных участков, предоставленных для индивидуального жилищного строительства (не более 2 млн руб.);

4) сумму расходов на погашение процентов по кредитам, израсходованным на новое строительство либо приобретение на территории РФ жилого дома, квартиры, комнаты или долей в них, приобретение земельных участков (не более 3 млн руб.).

Применительно к первому вычету минимальный предельный срок владения объектом недвижимого имущества составляет три года для объектов недвижимого имущества, в отношении которых соблюдается хотя бы одно из следующих условий: 1) право собственности на объект недвижимого имущества получено налогоплательщиком в порядке наследования или по договору дарения от физического лица, признаваемого членом семьи и (или) близким родственником этого налогоплательщика в соответствии с Семейным кодексом РФ; 2) право собственности на объект недвижимого имущества получено налогоплательщиком в результате приватизации; 3) право собственности на объект недвижимого имущества получено налогоплательщиком — плательщиком ренты в результате передачи имущества по договору пожизненного содержания с иждивением. В иных случаях минимальный предельный срок владения объектом недвижимого имущества составляет пять лет.

Указанные вычеты предоставляются физическому лицу на основании письменного заявления при подаче им в налоговые органы налоговой декларации по окончании налогового периода, а также документов, подтверждающих право собственности на приобретенный (построенный) жилой дом или квартиру, и платежных документов, подтверждающих факт уплаты денежных средств.

Однако повторное предоставление налогоплательщику третьего и четвертого имущественного налогового вычета не допускается. Если в налоговом периоде имущественный налоговый вычет не может быть использован полностью, его остаток может быть перенесен на последующие налоговые периоды до полного его использования.

Профессиональные налоговые вычеты предоставляются:

1) индивидуальным предпринимателям, частным нотариусам, адвокатам, учредившим адвокатские кабинеты и иным лицам, занимающимся частной практикой;

2) физическим лицам, получающим доходы от выполнения работ (оказания услуг) по договорам гражданско-правового характера;

3) физическим лицам, получающим авторские вознаграждения или вознаграждения за создание, исполнение или иное использование произведений науки, литературы и искусства, вознаграждения авторам открытий, изобретений и промышленных образцов. Указанные вычеты предоставляются в сумме фактически произведенных и документально подтвержденных расходов. Если налогоплательщик не в состоянии подтвердить свои расходы, налоговые вычеты производятся в размерах, установленных ст. 221 НК РФ.

Законодатель соотносит расходы индивидуальных предпринимателей, частных нотариусов и иных лиц, занимающихся частной практикой, с затратами, принимаемыми к вычету при исчислении налога на прибыль организаций. Указанным лицам вычеты предоставляются на основании их письменных заявлений при подаче налоговых деклараций в налоговые органы. Иные налогоплательщики могут претендовать на получение вычета при подаче письменного заявления налоговым агентам.

Инвестиционные налоговые вычеты предоставляются:

1) в размере положительного финансового результата, полученного налогоплательщиком в налоговом периоде от реализации (погашения) ценных бумаг, обращающихся на организованном рынке ценных бумаг и находившихся в собственности налогоплательщика более трех лет;

2) в сумме денежных средств, внесенных налогоплательщиком в налоговый период на индивидуальный инвестиционный счет;

3) в сумме доходов, полученных по операциям, учитываемым на индивидуальном инвестиционном счете.

При налогообложении доходов физических лиц применяются различные налоговые ставки в зависимости от вида полученного дохода и статуса физического лица как налогоплательщика. Размеры ставок составляют: 9, 13, 15, 30 и 35%.

Основная налоговая ставка в размере 13% является постоянной независимо от суммы и источников получаемого дохода.

Ставка в размере 9% устанавливается в отношении доходов от долевого участия в деятельности организаций, полученных в виде дивидендов, для налоговых резидентов

Ставка в размере 35% устанавливается в отношении доходов, полученных, в частности, в виде выигрышей и призов; процентов по вкладам в банках в части превышения суммы, рассчитанной исходя из действующей ставки рефинансирования Центрального банка РФ, увеличенной на пять процентных ставок, в течение периода, за который начислены проценты, по рублевым вкладам, и в размере 9% годовых по вкладам в иностранной валюте; сумм экономии на процентах при получении налогоплательщиками заемных средств.

Налоговая ставка устанавливается в размере 30% в отношении всех доходов, получаемых физическими лицами, не являющимися налоговыми резидентами РФ. Однако при получении ими доходов в виде дивидендов от долевого участия в деятельности российских организаций налоговая ставка составляет 15%.

Налоговый кодекс РФ устанавливает особенности в порядке налогообложения отдельных видов доходов.

Так, исчисление и удержание налога с доходов, полученных физическими лицами от выполнения основных трудовых обязанностей, по совместительству и от выполнения работ по гражданско-правовому договору, производится организацией или индивидуальным предпринимателем (налоговыми агентами), с которыми налогоплательщик состоит в трудовых или гражданско-правовых отношениях. При этом исчисление сумм налога производится налоговыми агентами нарастающим итогом с начала налогового периода по итогам каждого месяца применительно ко всем доходам, в отношении которых применяется налоговая ставка в размере 13%.

Сумма налога применительно к доходам, в отношении которых применяются иные налоговые ставки, исчисляется налоговыми агентами отдельно по каждой сумме указанного дохода, начисленного налогоплательщику.

Налоговые агенты обязаны удержать начисленную сумму налога непосредственно из доходов налогоплательщика при их фактической выплате. Однако удерживаемая сумма налога не может превышать 50% суммы выплаты.

Налоговые агенты обязаны перечислить суммы исчисленного и удержанного налога не позднее дня фактического получения в банке наличных денежных средств на выплату дохода, а также дня перечис-

ления дохода со счетов налоговых агентов в банке на счета налогоплательщика либо по его поручению на счета третьих лиц в банках. В иных случаях налоговые агенты перечисляют суммы налога не позднее дня, следующего за днем фактического получения налогоплательщиком дохода, — для доходов, выплачиваемых в денежной форме, а также дня, следующего за днем фактического удержания исчисленной суммы налога, — для доходов, полученных налогоплательщиком в натуральной форме либо в виде материальной выгоды.

Индивидуальные предприниматели и лица, занимающиеся частной практикой, производят уплату налога авансовыми платежами на основании налоговых уведомлений с указанием суммы исчисленного налога:

- 1) за январь — июнь — не позднее 15 июля текущего года в размере половины годовой суммы авансовых платежей;
- 2) за июль — сентябрь — не позднее 15 октября текущего года в размере 1/4 годовой суммы авансовых платежей;
- 3) за октябрь — декабрь — не позднее 15 января следующего года в размере 1/4 годовой суммы авансовых платежей.

Особое внимание в НК РФ уделяется порядку представления налоговых деклараций.

Налоговая декларация представляется индивидуальными предпринимателями; частными нотариусами и иными лицами, занимающимися частной практикой; иностранными гражданами, осуществляющими трудовую деятельность по найму у физических лиц на основании трудового или гражданско-правового договора; физическими лицами, работающими в соответствии с трудовыми договорами и договорами гражданско-правового характера у других физических лиц, не являющихся налоговыми агентами; физическими лицами, продавшими имущество, принадлежащее им на праве собственности, в установленных случаях; физическими лицами — налоговыми резидентами РФ, получившими доходы из источников, находящихся за пределами РФ; физическими лицами, получившими доходы, при получении которых не был удержан налог налоговыми агентами; физическими лицами, получившими выигрыши, выплачиваемые организаторами тотализаторов и других основанных на риске игр.

Лица, на которых не возложена обязанность представлять налоговую декларацию, вправе представить такую декларацию в налоговый орган по месту жительства.

Налоговая декларация представляется не позднее 30 апреля года, следующего за истекшим налоговым периодом.

§ 5. Налог на прибыль организаций

Налог на прибыль предприятий и организаций был введен в Российской Федерации в 1992 г.

До 1 января 2001 г. правовое регулирование исчисления и взимания налога осуществлялось на основании Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2116-I «О налоге на прибыль предприятий и организаций» (с изм. от 6 августа 2001 г. № 110-ФЗ). С принятием части второй НК РФ от 30 августа 2000 г. № 117-ФЗ правовой основой исчисления и взимания налога, переименованного в налог на прибыль организаций, является гл. 25 НК РФ.

Налоговый кодекс РФ, изменивший систему налогов и сборов в Российской Федерации, относит налог на прибыль организаций к федеральным налоговым платежам (ст. 13 НК РФ), как и нормы ранее действовавшего Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (ст. 19).

По форме возложения налогового бремени налог на прибыль организаций является прямым.

В соответствии с НК РФ плательщиками налога на прибыль организаций являются: российские организации; иностранные организации, осуществляющие свою деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства и (или) получающие доходы от источников в России.

Не признаются налогоплательщиками FIFA (Federation Internationale de Football Association) и дочерние организации FIFA, конфедерации, национальные футбольные ассоциации, производители медиаинформации FIFA, поставщики товаров (работ, услуг) FIFA, указанные в Федеральном законе «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 266-ФЗ) и являющиеся иностранными организациями, в отношении доходов, полученных при осуществлении ими деятельности, связанной с осуществлением мероприятий,

Помимо этого организации, получившие статус участников проекта по осуществлению исследований, разработок и коммерциализации их результатов в соответствии с Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» (с изм. от 25 июня 2015 г. № 160-ФЗ) в течение 10 лет со дня получения ими статуса участников проекта в соответствии с указанным Федеральным законом имеют право на освобождение от исполнения обязанностей налогоплательщика.

Объектом налогообложения является прибыль, полученная организацией. При этом прибылью согласно положениям НК РФ признается:

- 1) для российских организаций — полученный доход, уменьшенный на величину произведенных расходов;
- 2) для иностранных организаций, осуществляющих деятельность в России через постоянные представительства, — полученный через эти представительства доход, уменьшенный на величину произведенных этими представительствами расходов;
- 3) для иных иностранных организаций — доход, полученный от источников в России.

Таким образом, при определении размера прибыли организации в целях налогообложения в зависимости от ее статуса как налогоплательщика значительная роль отводится получаемым доходам и производимым расходам.

Доходы и расходы организаций учитываются только в денежной форме. При этом доходы, полученные в натуральной форме в результате реализации товаров (работ, услуг), имущественных прав (включая товарообменные операции), а также внереализационные доходы учитываются, исходя из цены сделки.

Именно денежное выражение прибыли составляет базу для исчисления налога, т. е. налоговую базу.

Между тем доходы, выраженные в иностранной валюте, пересчитываются в рубли по официальному курсу Центрального банка РФ, установленному на дату получения этих доходов, а расходы, произведенные в иностранной валюте, исчисляются в той же валюте по официальному курсу Центрального банка РФ на дату осуществления таких расходов.

Доходы подразделяются на: 1) доходы от реализации товаров (работ, услуг) и имущественных прав; 2) внереализационные доходы.

Доходом от реализации признается выручка от реализации товаров (работ, услуг) как собственного производства, так и ранее приобретенных, выручка от реализации имущества (включая ценные бумаги) и имущественных прав.

Внереализационными доходами, в частности, признаются следующие доходы:

- от долевого участия в других организациях;
- от сдачи имущества в аренду (субаренду);

в виде процентов, полученных по договорам займа, кредита, банковского счета, банковского вклада, а также по ценным бумагам и другим долговым обязательствам;

другие.

Доходы определяются на основании первичных документов и документов налогового учета.

Для иностранных организаций, осуществляющих свою деятельность на территории России через постоянные представительства, к доходам, в частности, относятся доходы от владения, пользования и распоряжения имуществом постоянного представительства за вычетом расходов. При наличии у иностранной организации более чем одного постоянного представительства налоговая база и сумма налога рассчитываются отдельно по каждому представительству.

Для иностранных организаций, не осуществляющих деятельность в России через постоянные представительства, к доходам, в частности, относятся:

- дивиденды, выплачиваемые иностранной организации — акционеру (участнику) российских организаций;
- доходы от использования в Российской Федерации прав на объекты интеллектуальной собственности;
- доходы от сдачи в аренду или субаренду имущества, используемого на территории РФ;
- доходы от международных перевозок и др.

Расходы, в свою очередь, подразделяются на расходы, связанные с производством и реализацией, и внереализационные расходы.

Расходы, связанные с производством и (или) реализацией, подразделяются на: материальные расходы; расходы на оплату труда; суммы начисленной амортизации; прочие расходы. Указанные расходы включают в себя: расходы на содержание и эксплуатацию, ремонт и техническое обслуживание основных средств и иного имущества, а также на поддержание их в исправном состоянии; расходы на освоение природных ресурсов; расходы на научные исследования и опытно-конструкторские разработки; расходы на обязательное и добровольное страхование; иные расходы.

В состав внереализационных расходов включаются обоснованные затраты на осуществление деятельности, непосредственно не связанной с производством и (или) реализацией. К таким расходам относятся, в частности: расходы на содержание переданного по договору аренды (лизинга) имущества (включая амортизацию по этому имуществу); расходы на организацию выпуска ценных бумаг; затраты на содержание законсервированных производственных мощностей и объектов; расходы в виде сумм штрафов, пеней и иных санкций за нарушение договорных или долговых обязательств, а также в виде сумм на возмещение причиненного ущерба; некоторые другие расходы.

По налогу на прибыль применяются налоговые льготы, которые выражены в виде определенных доходов и расходов организаций, не

учитываемых при определении налоговой базы, а также через применение налоговой ставки 0%. Перечень льгот по сравнению с ранее действовавшим налоговым законодательством значительно сокращен. В частности, они отменены для отдельных предприятий и организаций, нуждающихся в силу своих особенностей и социального предназначения в финансовой поддержке.

В настоящее время при определении налоговой базы не учитываются следующие доходы:

- 1) имущество и имущественные права, полученные в виде взносов в уставный капитал организации (включая доход в виде превышения цены размещения акций над их номинальной стоимостью);
- 2) имущество, полученное государственными и муниципальными учреждениями по решению органов исполнительной власти всех уровней;
- 3) средства, полученные по договорам кредита и займа, а также суммы, полученные в погашение таких заимствований;
- 4) денежные средства, полученные организациями в рамках целевого финансирования. При этом организации, получившие указанные средства, обязаны вести раздельный учет доходов и расходов, полученных в рамках целевого финансирования;
- 5) некоторые другие.

При определении налоговой базы также не учитываются целевые поступления, использованные по назначению, к которым, в частности, относятся поступления из бюджета бюджетополучателям и безвозмездные поступления на содержание некоммерческих организаций и ведение ими уставной деятельности от других организаций и физических лиц.

К расходам, не учитываемым при определении налоговой базы, относятся: суммы выплачиваемых организацией-налогоплательщиком дивидендов; штрафы, пени и иные санкции, перечисляемые в бюджет и государственные внебюджетные фонды; суммы материальной помощи работникам; надбавки к пенсиям; оплата путевок на лечение или отдых, экскурсий или путешествий, занятий в спортивных секциях, кружках или клубах, посещений культурно-зрелищных или физкультурных (спортивных) мероприятий, подписки, не относящейся к подписке на нормативно-техническую и иную используемую в производственных целях литературу, и оплата товаров для личного потребления работников, а также другие аналогичные расходы, произведенные в пользу работников; и др.

Налоговым периодом по налогу является календарный год.

Помимо этого НК РФ устанавливает отчетные периоды, которыми признаются: первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года.

Установление указанных периодов необходимо для правильного исчисления налоговой базы в зависимости от используемых методов учета доходов и расходов организаций.

При определении в целях налогообложения даты получения организациями-налогоплательщиками доходов и произведения ими расходов применяются два метода: начисления и кассовый.

При использовании первого метода доходы признаются в том отчетном (налоговом) периоде, в котором они имели место, независимо от фактического поступления денежных средств, иного имущества (работ, услуг) и (или) имущественных прав. Расходы признаются таковыми в том отчетном (налоговом) периоде, к которому они относятся, независимо от времени фактической выплаты денежных средств и (или) иной формы их оплаты.

При использовании второго метода датой получения дохода признается день поступления средств на счета в банках и (или) в кассу, поступления иного имущества (работ, услуг) и (или) имущественных прав. Расходами налогоплательщиков признаются затраты после их фактической оплаты, под которой признается прекращение встречного обязательства налогоплательщиком — приобретателем товаров (работ, услуг) и имущественных прав перед продавцом, которое непосредственно связано с поставкой этих товаров (выполнением работ, оказанием услуг, передачей имущественных прав). Однако кассовый метод применяется, если в среднем за предыдущие четыре квартала сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) этих организаций без учета налога на добавленную стоимость не превысила 1 млн. руб. за каждый квартал.

При налогообложении прибыли применяются различные налоговые ставки в зависимости от вида полученного дохода и статуса организации как налогоплательщика. Размеры ставок составляют: 0, 9, 10, 15, 20%.

Основная ставка налога на прибыль организаций составляет 20%. При этом налог, взимаемый по основной ставке, распределяется для зачисления в бюджеты бюджетной системы РФ в соответствующих пропорциях:

сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 2%, зачисляется в федеральный бюджет;

сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 18%, зачисляется в бюджеты субъектов РФ.

Законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ вправе снижать для отдельных категорий организаций-налогоплательщиков налоговую ставку в части сумм налога, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ. Однако ставка не может быть ниже 13,5%.

Налоговая база по прибыли, облагаемой не по основной ставке, определяется налогоплательщиком отдельно.

Что касается налогообложения доходов иностранных организаций, не связанных с деятельностью в Российской Федерации через постоянное представительство, размер применяемых к ним налоговых ставок составляет 10 и 20% в зависимости от вида полученных доходов.

Применительно к доходам, полученным в виде дивидендов, применяются следующие ставки: 0% (по доходам, полученным российскими организациями в виде дивидендов от иностранных и российских организаций при условии, что на день принятия решения о выплате дивидендов получающая дивиденды организация в течение не менее 365 календарных дней непрерывно владеет на праве собственности не менее чем 50%-ным вкладом (долей) в уставном (складочном) капитале (фонде) выплачивающей дивиденды организации или депозитарными расписками, дающими право на получение дивидендов, в сумме, соответствующей не менее 50% общей суммы выплачиваемых организацией дивидендов; 13% (по доходам, полученным в виде дивидендов от российских и иностранных организаций иными российскими организациями); 15% (по доходам, полученным иностранной организацией в виде дивидендов по акциям российских организаций, а также дивидендов от участия в капитале организации в иной форме).

По операциям с отдельными видами долговых обязательств применяются налоговые ставки: 15% (по доходу в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам, условиями выпуска и обращения которых предусмотрено получение дохода в виде процентов); 9% (по доходу в виде процентов по муниципальным ценным бумагам, эмитированным на срок не менее трех лет до 1 января 2007 г., а также по доходам в виде процентов по облигациям с ипотечным покрытием, эмитированным до 1 января 2007 г., и доходам учредителей доверительного управления ипотечным покрытием, полученным на основании приобретения ипотечных сертификатов участия, выданных управляющим ипотечным покрытием до 1 января 2007 г.); 0% (по доходу в виде процентов по облигациям государственного валютного облигационного займа 1999 г.).

Прибыль, полученная Центральным банком РФ от осуществления деятельности в соответствии с Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», облагается налогом по налоговой ставке 0%.

При определении налоговой базы прибыль, подлежащая налогообложению, определяется нарастающим итогом с начала налогового периода.

В случае если в отчетном (налоговом) периоде организацией получен убыток, то в данном отчетном (налоговом) периоде налоговая база признается равной нулю.

В отношении банков, страховых организаций, негосударственных пенсионных фондов, профессиональных участников рынка ценных бумаг и клиринговых организаций и ряда других налоговая база определяется в особом порядке. Например, банки вправе, кроме резервов по сомнительным долгам, создавать резерв на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности (включая задолженность по межбанковским кредитам, депозитам и средствам, размещенным на корреспондентских счетах), который не будет учитываться при определении налоговой базы.

По итогам каждого отчетного (налогового) периода организации исчисляют сумму квартального авансового платежа исходя из ставки налога и фактически полученной прибыли, подлежащей налогообложению, рассчитанной нарастающим итогом с начала налогового периода до окончания первого квартала, полугодия, девяти месяцев и одного года.

Если рассчитанная в установленном порядке сумма ежемесячного авансового платежа отрицательная или равна нулю, указанные платежи в соответствующем квартале не осуществляются.

Налогоплательщики имеют право перейти на исчисление ежемесячных авансовых платежей исходя из фактически полученной прибыли, подлежащей исчислению, при уведомлении об этом налогового органа не позднее 31 декабря года, предшествующего налоговому периоду, в котором происходит переход на эту систему уплаты авансовых платежей.

Уплата авансовых платежей, а также сумм налога, подлежащих зачислению в доходную часть бюджетов субъектов РФ, производится в установленные сроки налогоплательщиками — российскими организациями по месту нахождения организации, а также по месту нахождения каждого из ее обособленных подразделений исходя из доли прибыли, приходящейся на эти обособленные подразделения. Доля прибыли при этом определяется исходя из среднесписочной числен-

ности работников или суммы расходов на оплату труда. Выбранный налогоплательщиком показатель должен быть неизменным в течение налогового периода.

Вновь созданные организации уплачивают авансовые платежи за соответствующий отчетный период при условии, если выручка от реализации не превышала пять миллионов рублей в месяц либо пятнадцать миллионов рублей в квартал. В случае превышения указанных ограничений налогоплательщик начиная с месяца, следующего за месяцем, в котором такое превышение имело место, уплачивает авансовые платежи в общеустановленном порядке.

Налог, подлежащий уплате по истечении налогового периода, уплачивается не позднее 28 марта года, следующего за истекшим налоговым периодом. Авансовые платежи по итогам отчетного периода уплачиваются не позднее 28 календарных дней со дня окончания соответствующего отчетного периода. Ежемесячные авансовые платежи, подлежащие уплате в течение отчетного периода, уплачиваются в срок не позднее 28-го числа каждого месяца этого отчетного периода. Налогоплательщики, исчисляющие ежемесячные авансовые платежи по фактически полученной прибыли, уплачивают авансовые платежи не позднее 28-го числа месяца, следующего за месяцем, по итогам которого производится исчисление налога.

Налогоплательщики независимо от наличия у них обязанности по уплате налога и (или) авансовых платежей по налогу, особенностей исчисления и уплаты налога обязаны по истечении каждого отчетного и налогового периода представлять в налоговые органы по месту своего нахождения и месту нахождения каждого обособленного подразделения соответствующие налоговые декларации. Некоммерческие организации, у которых не возникает обязательств по уплате налога, представляют налоговую декларацию по упрощенной форме по истечении налогового периода.

Организация, в состав которой входят обособленные подразделения, по окончании каждого отчетного и налогового периода представляет в налоговые органы по месту своего нахождения налоговую декларацию в целом по организации с распределением по обособленным подразделениям.

Для устранения двойного налогообложения в отношении российских организаций, получающих доходы за пределами России, суммы налога, выплаченные в соответствии с законодательством иностранных государств, засчитываются при уплате этой организацией налога в России. При этом размер засчитываемых сумм налогов, выплаченных за пределами страны, не может превышать сумму налога, подлежащего уплате этой организацией в Российской Федерации.

§ 6. Налог на добычу полезных ископаемых

Налог на добычу полезных ископаемых относится к числу новых обязательных платежей установленных после принятия НК РФ. Налог введен на территории РФ с 1 января 2002 г. на основании Федерального закона от 8 августа 2001 г.¹, дополнившего НК РФ главой 26 «Налог на добычу полезных ископаемых». В соответствии со ст. 13 НК РФ налог на добычу полезных ископаемых относится к числу федеральных налогов. Данный налог заменил ранее взимаемые рентные платежи, в том числе плату за пользование недрами, и акцизы на некоторые виды минерального сырья. Денежные средства, поступающие при взимании данного налога, распределяются между бюджетами различных уровней в пропорциях установленных БК РФ.

Плательщиками налога на добычу полезных ископаемых признаются организации и индивидуальные предприниматели, являющиеся пользователями недр в соответствии с законодательством РФ.

С 1 января 2015 г. к плательщикам налога на добычу полезных ископаемых отнесены также организации, которые находились на территории Республики Крым или территории города федерального значения Севастополя на день принятия этих территорий в состав Российской Федерации и сведения о которых внесены в Единый государственный реестр юридических лиц (п. 2 ст. 334 НК РФ)².

Налоговый кодекс РФ устанавливает следующие особенности постановки на учет плательщиков данного налога.

1. По общему правилу налогоплательщики подлежат постановке на учет в качестве плательщиков налога на добычу полезных ископаемых в течение 30 дней с момента государственной регистрации лицензии (разрешения) на пользование участком недр *по месту нахождения участка недр*, предоставленного налогоплательщику в пользование. При этом местом нахождения участка недр, предоставленного налогоплательщику в пользование, признается территория субъекта (субъектов) РФ, на которой (которых) расположен участок недр.

Организации, которые признаются пользователями недр на основании лицензий (иных разрешительных документов), выданных госу-

¹ См. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации».

² См. Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 379-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

дарственными и иными официальными органами Украины, Автономной Республики Крым и г. Севастополя¹, обязаны в срок до 1 февраля 2015 г. представить копии этих документов с переводом на русский язык, заверенным в установленном порядке, в налоговый орган по месту нахождения организации, если участок (участки) недр и место нахождения расположены на территориях Республики Крым и (или) города федерального значения Севастополя, или в налоговый орган по месту нахождения участка недр. В случае, если налогоплательщику предоставлены в пользование несколько участков недр, указанные документы представляются в налоговый орган по месту нахождения одного из участков недр, определяемого этой организацией самостоятельно.

Налоговый орган в течение 5 дней со дня представления документов ставит организации на учет в качестве плательщиков налога на добычу полезных ископаемых и выдает (направляет) организациям соответствующее уведомление, подтверждающее постановку на учет в качестве налогоплательщика (п. 1 ст. 335 НК РФ).

2. Особенность постановки на учет распространяется на налогоплательщиков, осуществляющих добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе Российской Федерации или в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также за пределами территории РФ, если эта добыча осуществляется на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации (либо арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора) на участке недр, предоставленном налогоплательщику в пользование. Данные налогоплательщики подлежат постановке на учет по месту нахождения организации либо по месту жительства физического лица.

Объектом налогообложения признаются следующие виды полезных ископаемых²:

¹ Подробнее см. ст. 12 и 12² Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

² См. ст. 337 НК РФ. Согласно данной статье законодатель в целях налогообложения определяет понятие «добытое полезное ископаемое», в качестве которого признается продукция горнодобывающей промышленности и разработки карьеров, содержащаяся в фактически добытом (извлеченном) из недр (отходов, потерь) минеральном сырье (породе, жидкости и иной смеси), первая по своему качеству соответствующая национальному стандарту, региональному стандарту, международному стандарту, а в случае отсутствия указанных стандартов для отдельного добытого полезного ископаемого — стандарту организации.

Установлены следующие виды: 1) уголь, в том числе: антрацит, уголь каменный, уголь коксующийся, уголь бурый и горючие сланцы; 2) торф; 3) углеводородное сырье:

1) добытые из недр на территории РФ на участке недр (в том числе из залежи углеводородного сырья), предоставленном налогоплательщику в пользование в соответствии с законодательством РФ;

2) извлеченные из отходов (потерь) добывающего производства, если такое извлечение подлежит отдельному лицензированию в соответствии с законодательством о недрах;

3) добытые из недр за пределами территории РФ, если эта добыча осуществляется на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации (а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора) на участке недр, предоставленном налогоплательщику в пользование.

Налоговый кодекс РФ закрепляет перечень полезных ископаемых не являющихся объектом налогообложения данным налогом:

1) общераспространенные полезные ископаемые и подземные воды, не числящиеся на государственном балансе запасов полезных ископаемых, добытые индивидуальным предпринимателем и используемые им непосредственно для личного потребления;

2) добытые или собранные геологические коллекционные материалы, в том числе минералогические, палеонтологические и др.;

3) полезные ископаемые, добытые из недр при образовании, использовании, реконструкции и ремонте особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное или иное общественное значение;

4) полезные ископаемые, извлеченные из собственных отвалов или отходов (потерь) горнодобывающего и связанных с ним перераба-

газ (горючий природный попутный и иной), нефть (обезвоженная, обессоленная и стабилизированная), газовый конденсат, метан угольных пластов; 4) товарные руды черных и цветных, а также редких металлов, многокомпонентные комплексные руды; 5) соль природная и чистый хлористый натрий; 6) подземные воды, содержащие полезные ископаемые (промышленные воды) и (или) природные лечебные ресурсы (минеральные воды), а также термальные воды; 7) сырье радиоактивных металлов (в частности, уран и торий); 8) полупродукты, содержащие в себе один или несколько драгоценных металлов (золото, серебро, платина, палладий, иридий, родий, рутений, осмий) и др.

Кроме того, НК РФ выделяет также понятие «полезное ископаемое». Таковым признается продукция, являющаяся результатом разработки месторождения, получаемая из минерального сырья с применением перерабатывающих технологий, являющихся специальными видами добычных работ (в частности, подземная газификация и выщелачивание, дражная и гидравлическая разработка россыпных месторождений, скважинная гидродобыча), а также перерабатывающих технологий, отнесенных в соответствии с лицензией на пользование недрами к специальным видам добычных работ (в частности, добыча полезных ископаемых из пород вскрыши или хвостов обогащения, сбор нефти с нефтеразливов при помощи специальных установок).

тывающих производств, если при их добыче из недр они подлежали налогообложению в общеустановленном порядке;

5) дренажные подземные воды, не учитываемые на государственном балансе запасов полезных ископаемых, извлекаемых при разработке месторождений полезных ископаемых или при строительстве и эксплуатации подземных сооружений;

6) метан угольных пластов.

Налоговая база определяется налогоплательщиком самостоятельно в отношении каждого добытого полезного ископаемого и определяется как стоимость добытых полезных ископаемых¹. Порядок определения стоимости регламентирован ст. 340 НК РФ². При этом в расчетной стоимости добытого полезного ископаемого учитываются установленные НК РФ виды расходов, произведенных налогоплательщиком в налоговом периоде. Особый порядок определения налоговой базы действует при добыче угля и углеводородного сырья. Здесь налоговая база определяется как количество добытых полезных ископаемых в натуральном выражении.

Законодатель также уделил особое внимание определению стоимости углеводородного сырья добытого на новом морском месторождении (ст. 340¹ НК РФ). В этом случае стоимость добытого углеводородного сырья определяется как произведение количества добытого полезного ископаемого и стоимости единицы добытого полезного ископаемого.

Налоговым периодом признается календарный месяц.

Налоговые ставки дифференцируются в зависимости от вида добытых полезных ископаемых и исчисляются в процентах от налогооблагаемой базы. Размер ставок составляет от 0 до 30%. Например, 0% взимается при добыче: попутного газа; подземных вод, содержащих полезные ископаемые (промышленных вод), извлечение которых связано с разработкой других видов полезных ископаемых, и извлекаемых при разработке месторождений полезных ископаемых, а также при строительстве и эксплуатации подземных сооружений; минеральных вод, используемых налогоплательщиком исключительно в лечебных и курортных целях без их непосредственной ре-

¹ Подробнее см. ст. 338 НК РФ.

² Оценка стоимости добытых полезных ископаемых определяется налогоплательщиком самостоятельно одним из следующих способов:

1) исходя из сложившихся у налогоплательщика за соответствующий налоговый период цен реализации без учета субсидий;

2) исходя из сложившихся у налогоплательщика за соответствующий налоговый период цен реализации добытого полезного ископаемого;

3) исходя из расчетной стоимости добытых полезных ископаемых.

лизации (в том числе после обработки, подготовки, переработки, розлива в тару); подземных вод, используемых налогоплательщиком исключительно в сельскохозяйственных целях; сверхвязкой нефти, добываемой из участков недр, содержащих нефть вязкостью 10 тыс. мПа·с и более (в пластовых условиях); кондиционных руд олова, добываемых на участках недр, расположенных полностью или частично на территории Дальневосточного федерального округа, на период с 1 января 2013 г. по 31 декабря 2017 г. включительно; 3,8% при добыче калийных солей; 4% при добыче — торфа, горючих сланцев, апатит-нефелиновых, апатитовых и фосфоритовых руд; 4,8% при добыче — кондиционных руд черных металлов; 5,5% при добыче сырья радиоактивных металлов, горно-химического неметаллического сырья (за исключением калийных солей, апатит-нефелиновых, апатитовых и фосфоритовых руд), неметаллического сырья, используемого в основном в строительной индустрии, соли природной и чистого хлористого натрия, подземных промышленных и термальных вод, нефелинов, бокситов; 6% при добыче: горнорудного неметаллического сырья; битуминозных пород; концентратов и других полупродуктов, содержащих золото; иных полезных ископаемых, не включенных в другие группировки; 6,5% при добыче: концентратов и других полупродуктов, содержащих драгоценные металлы (за исключением золота); драгоценных металлов, являющихся полезными компонентами многокомпонентной комплексной руды (за исключением золота); кондиционного продукта пьезооптического сырья, особо чистого кварцевого сырья и камнесамоцветного сырья; 7,5% при добыче минеральных вод и лечебных грязей; 8% при добыче: кондиционных руд цветных металлов (за исключением нефелинов и бокситов); редких металлов, как образующих собственные месторождения, так и являющихся попутными компонентами в рудах других полезных ископаемых; многокомпонентных комплексных руд, а также полезных компонентов многокомпонентной комплексной руды, за исключением драгоценных металлов; природных алмазов и других драгоценных и полудрагоценных камней; 15% при добыче углеводородного сырья на новом морском месторождении, расположенном на 50 и более процентов своей площади в Черном море (глубина до 100 м включительно), Печорском, Белом или Японском море, южной части Охотского моря (южнее 55 градуса северной широты) либо в российской части (российском секторе) дна Каспийского моря, до истечения 84 календарных месяцев, начинающихся с месяца, следующего за месяцем, на который приходится дата начала промышленной добычи углеводородного сырья на новом

морском месторождении углеводородного сырья, но не позднее 31 марта 2032 г.; 30% при добыче углеводородного сырья на новом морском месторождении, если оно расположено полностью в Азовском море или на 50% и более своей площади в Балтийском море, до истечения 60 календарных месяцев, начинающихся с месяца, следующего за месяцем, на который приходится дата начала промышленной добычи углеводородного сырья на новом морском месторождении углеводородного сырья, но не позднее 31 марта 2022 г. Применяются и другие ставки налогообложения, выраженные в процентах¹.

В случае добычи газа горючего природного из всех видов месторождений углеводородного сырья применяется ставка твердого денежного характера — 35 руб. за 1 000 куб. м газа; 47 руб. за 1 т добытого антрацита; 57 руб. за 1 т добытого угля коксующегося; 11 руб. за 1 т добытого угля бурого; 24 руб. за 1 т добытого угля, за исключением антрацита, угля коксующегося и угля бурого. При этом к ставкам применяются коэффициенты и коэффициенты-дефляторы, характеризующие степень сложности добычи газа или территорию добычи полезного ископаемого, а также учитывающие изменение цен на уголь.

Твердая налоговая ставка используется также при добыче нефти: 766 руб. (на период с 1 января по 31 декабря 2015 г. включительно), 857 руб. (на период с 1 января по 31 декабря 2016 г. включительно), 919 руб. (на период с 1 января 2017 г.) за 1 т добытой нефти обезвоженной, обессоленной и стабилизированной. При этом указанная налоговая ставка умножается на коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть и уменьшается на величину показателя, учитывающего особенности добычи нефти².

Порядок исчисления налога зависит от вида добытого полезного ископаемого. При этом сумма налога исчисляется по итогам каждого налогового периода по каждому добытому полезному ископаемому как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы.

Сумма налога при добыче угля и углеводородного сырья исчисляется как произведение соответствующей налоговой ставки и величины налоговой базы.

¹ Подробнее см. ст. 342 НК РФ.

² Показатель учитывает ряд коэффициентов (К_д — сложности добычи углеводородного сырья, К_{дв} — степень выработанности конкретной залежи углеводородного сырья, К_в — выработанность запасов конкретного участка недр, К_з — величина запасов конкретного участка недр и др.), которые применяются для расчета величины по формуле, предусмотренной в ст. 342⁵ НК РФ.

Порядок уплаты налога следующий: налог подлежит уплате по месту нахождения каждого участка недр, предоставленного налогоплательщику в пользование. При этом сумма налога, подлежащая уплате, рассчитывается исходя из доли полезного ископаемого, добытого на каждом участке недр, в общем количестве добытого полезного ископаемого соответствующего вида. Сумма налога, исчисленная по полезным ископаемым, добытым за пределами территории Российской Федерации, подлежит уплате по месту нахождения организации или месту жительства индивидуального предпринимателя.

Сроки уплаты — не позднее 25-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом. По итогам своей деятельности налогоплательщик обязан подать в налоговый орган налоговую декларацию. Последняя представляется не позднее последнего дня месяца, следующего за истекшим налоговым периодом. Обязанность предоставления налоговой декларации у налогоплательщиков возникает с того налогового периода, в котором начата фактическая добыча полезных ископаемых.

В целях эффективности контроля за уплатой налогов федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленном порядке ведение государственного баланса запасов полезных ископаемых, направляет в налоговые органы данные государственного баланса запасов полезных ископаемых на 1-е число каждого календарного года. В их число входят: наименование пользователя недр, идентификационный номер налогоплательщика и код причины постановки на учет; реквизиты лицензии на право пользования недрами; сведения о накопленной добыче нефти (включая потери при добыче) и начальных извлекаемых запасах нефти, утвержденных в установленном порядке, с учетом прироста и списания запасов нефти (за исключением списания запасов добытой нефти и потерь при добыче) всех категорий по каждому конкретному участку недр, а также по каждой конкретной залежи углеводородного сырья; показатели проницаемости и эффективной нефтенасыщенной толщины пласта по залежи углеводородного сырья и другие сведения¹.

Льготы по налогу на добычу полезных ископаемых можно подразделить на несколько разновидностей: 1) применение льготной налоговой ставки 0% в отношении добычи полезных ископаемых, указанных в п. 1 ст. 342 НК РФ; 2) возможность уменьшения суммы налога, исчисленного при добыче угля, на расходы, связанные с обеспечением

¹ Подробнее см. ст. 345¹ НК РФ.

безопасных условий и охраны труда¹; 3) право налогоплательщика на уменьшение суммы налога, исчисленной при добыче нефти безвозмездной, обессоленной и стабилизированной, на сумму налогового вычета в связи с добычей нефти на участках недр, расположенных полностью или частично в границах Республики Татарстан (Татарстан) или в границах Республики Башкортостан (ст. 343² НК РФ).

§ 7. Водный налог

Взимание данного налога регулируется гл. 25² НК РФ. Согласно ст. 13 НК РФ водный налог относится к числу федеральных. Налогоплательщиками водного налога являются организации и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, осуществляющие пользование водными объектами, подлежащее лицензированию в соответствии с законодательством РФ. Не признаются налогоплательщиками организации и физические лица, осуществляющие водопользование на основании договоров водопользования или решений о предоставлении водных объектов в пользование, соответственно заключенных и принятых после введения в действие Водного кодекса РФ².

Объект обложения водным налогом составляют различные виды пользования водными объектами:

- 1) забор воды из водных объектов;
- 2) использование акватории водных объектов, за исключением лесосплава в плотках и кошелях;
- 3) использование водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики;
- 4) использование водных объектов для целей лесосплава в плотках и кошелях.

Налоговая база определяется отдельно налогоплательщиком в отношении каждого объекта обложения. Так, при заборе воды налоговая база определяется как объем воды, забранной из водного объекта за налоговый период; при использовании акватории водных объектов, за исключением лесосплава в плотках и кошелях, налоговая база опре-

¹ Налогоплательщики по своему выбору могут уменьшить сумму налога, исчисленную за налоговый период при добыче угля на участке недр, на сумму экономически обоснованных и документально подтвержденных расходов, осуществленных (понесенных) налогоплательщиком в налоговом периоде и связанных с обеспечением безопасных условий и охраны труда при добыче угля на данном участке недр (налоговый вычет), либо учесть указанные расходы при исчислении налоговой базы по налогу на прибыль организаций.

² Водный кодекс РФ введен в действие 1 января 2007 г.

деляется как площадь предоставленного водного пространства; при использовании водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики налоговая база определяется как количество произведенной за налоговый период электроэнергии; при использовании водных объектов для целей лесосплава в плотках и кошелях налоговая база определяется как произведение объема древесины, сплавляемой в плотках и кошелях за налоговый период, выраженного в тысячах кубических метров, и расстояния сплава, выраженного в километрах, деленного на 100.

Налоговые ставки устанавливаются по бассейнам рек, озер, морей и экономическим районам: а) при заборе воды — в рублях с 1000 куб. м забранной воды; б) при использовании акватории — в тыс. руб. за 1 кв. м; в) при использовании водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики — в рублях за 1000 кВт.ч электроэнергии; г) при использовании водных объектов для целей лесосплава в плотках и кошелях — в рублях за 1000 куб. м сплавляемой в плотках и кошелях древесины на каждые 100 км сплава¹; д) при заборе водных ресурсов из водных объектов в целях водоснабжения населения — в рублях за одну тысячу кубических метров водных ресурсов, забранных (изъятых) из водного объекта². При заборе воды сверх установленных квартальных (годовых) лимитов водопользования налоговые ставки в части такого превышения устанавливаются в пятикратном размере.

Налоговым периодом является квартал. Сумма налога исчисляется самостоятельно и определяется как произведение налоговой базы и

¹ Статья 333¹² НК РФ устанавливает размер ставок в зависимости от разновидности бассейнов рек, морей, акваторий и других водных объектов. При этом ставки применяются с учетом корректирующих коэффициентов: в 2015 г. с коэффициентом 1,15, в 2016 г. — 1,32, в 2017 г. — 1,52, в 2018 г. — 1,75, в 2019 г. — 2,01, в 2020 г. — 2,31, в 2021 г. — 2,66, в 2022 г. — 3,06, в 2023 г. — 3,52, в 2024 г. — 4,05, в 2025 г. — с коэффициентом 4,65.

Начиная с 2026 г. налоговые ставки применяются с коэффициентами, определенными для года, предшествующего году налогового периода, умноженными на коэффициент, учитывающий фактическое изменение (в среднем за год) потребительских цен на товары (работы, услуги) в Российской Федерации, определенный федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, в соответствии с данными государственной статистической отчетности для второго по порядку года, предшествующего году налогового периода.

Налоговая ставка с учетом указанных коэффициентов округляется до полного рубля в соответствии с действующим порядком округления.

² В этом случае ставки повышаются ежегодно и устанавливаются в твердом денежном выражении за одну тысячу кубических метров водных ресурсов, забранных (изъятых) из водного объекта: в 2015 г. — 81 руб.; в 2016 г. — 93 руб.; в 2017 г. — 107 руб.; в 2018 г. — 122 руб.; в 2019 г. — 141 руб.; в 2020 г. — 162 руб.; в 2021 г. — 186 руб.; в 2022 г. — 214 руб.; в 2023 г. — 246 руб.; в 2024 г. — 283 руб.; в 2025 г. — 326 руб.

соответствующей ей налоговой ставки, умноженной на коэффициент, установленный НК РФ. Водный налог подлежит уплате по местонахождению объекта налогообложения в срок не позднее 20-го числа месяца, следующего за налоговым периодом.

По окончании налогового периода, но не позднее чем в срок, установленный для уплаты налога, налогоплательщик представляет в налоговый орган по месту нахождения объекта налогообложения налоговую декларацию. Налогоплательщики — иностранные лица представляют также копию налоговой декларации в налоговый орган по местонахождению органа, выдавшего лицензию на водопользование.

При этом налогоплательщики, в соответствии со ст. 83 НК РФ отнесенные к категории крупнейших, представляют налоговые декларации (расчеты) в налоговый орган по месту учета в качестве крупнейших налогоплательщиков¹.

§ 8. Сбор за пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов

Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов включены с 1 января 2005 г. в состав федеральных налогов и сборов. Их взимание регулируется гл. 25¹ НК РФ.

Плательщиками данных сборов признаются организации и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, получающие в установленном порядке разрешение на добычу объектов животного мира на территории РФ или на добычу (вылов) водных биологических ресурсов во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также в Азовском, Каспийском, Баренцевом морях и в районе архипелага Шпицберген². Также плательщиками данных сборов являются те организации, которые находились на территории Республики Крым или территории города федерального значения Севастополя на день принятия этих территорий в состав Российской Федерации, имеющие лицензии и иные разрешительные документы на добычу (вылов)

¹ См. Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 268-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса РФ и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. от 24 ноября 2014 г. № 366-ФЗ).

² См. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № ?).

водных биологических ресурсов¹, и сведения о которых внесены в единый государственный реестр юридических лиц (п. 3 ст. 333¹ НК РФ)².

Объектами данных сборов выступает изъятие из среды обитания объектов животного мира (животных и млекопитающих), а также представителей водных биологических ресурсов предусмотренных НК РФ (медведя, благородного оленя, лося, краба, креветки, горбуши, трески и т. д.) на основании разрешения на добычу или вылов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Ставки устанавливаются в рублях за каждый объект животного мира и водных биологических ресурсов (за одну тонну или одно животное (млекопитающее)). Не признаются объектами обложения животные и водные биологические ресурсы, пользование которыми осуществляется для удовлетворения личных нужд представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (по перечню, утверждаемому Правительством РФ), а также лицами, не являющимися таковыми, но постоянно проживающими в указанной местности, для которых охота и рыболовство являются основой существования.

Порядок исчисления сборов сумма сборов определяется в отношении каждого объекта животного мира или водных биологических ресурсов как произведение соответствующего количества объектов и ставки сбора, установленной для соответствующего объекта.

Порядок и сроки уплаты: плательщики сбора за пользование объектами животного мира уплачивают при получении разрешения на пользование объектами животного мира; плательщики сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов уплачивают в виде разового или регулярных взносов.

Сумма разового взноса определяется как доля исчисленной суммы сбора, размер которой равен 10%. Уплата разового взноса производится при получении разрешения на добычу (вылов) водных биологических ресурсов.

Оставшаяся сумма сбора, определяемая как разность между исчисленной суммой сбора и суммой разового взноса, уплачивается равны-

¹ См. ст. 12 и 12² Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

² См. Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 379-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

ми долями в виде регулярных взносов в течение всего срока действия разрешения на добычу (вылов) водных биологических ресурсов ежемесячно не позднее 20-го числа.

Уплата сбора за пользование объектами животного мира производится плательщиками по месту нахождения органа, выдавшего разрешение на добычу объектов животного мира¹.

Уплата сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов производится:

плательщиками — физическими лицами, за исключением индивидуальных предпринимателей, — по местонахождению органа, выдавшего разрешение;

плательщиками-организациями и индивидуальными предпринимателями — по месту своего учета.

§ 9. Государственная пошлина

Закрепляя систему налогов и сборов, законодатель включил в нее, помимо налогов в собственном смысле, ряд платежей обязательного характера, подлежащих, как и налоги, зачислению в государственную или муниципальную казну, однако отличающихся от них своими особенностями. Такие платежи в Законе РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» были названы сборами, пошлинами и другими платежами, устанавливаемыми в соответствии с названным Законом. Закон перечислил их в соответствующих статьях среди платежей трех уровней: федерального, субъектов РФ и местного. Налоговый кодекс РФ, значительно сократив количество регулируемых им платежей (соответственно вносимым в него изменениям), одновременно уточнил и их форму. Взамен большого разнообразия видов платежей применено только три термина: «налоги», «сборы» и «государственная пошлина» (ст. 13, 14 и 15 НК РФ).

Уменьшив число федеральных платежей, Кодекс вначале сохранил в их числе пошлины: *государственную* и *таможенную*. Однако впоследствии таможенная пошлина вместе с таможенными сборами была выведена из системы налогов и сборов, предусмотренных в НК РФ², и включена в группу *неналоговых доходов федерального бюджета* (ст. 51 БК РФ). Следует заметить, что в науке вопрос о правовой природе та-

¹ См. Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² См. Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах».

моженной пошлины с давнего времени активно дискутируется. Еще в 1662 г. ирландский основоположник классической политической экономии В. Петти писал: «Таможенные пошлины — это сборы или налоги с товаров, вывозимых из владений государя или ввозимых в них»¹.

В настоящее время одни ученые считают таможенную пошлину налогом², а другие отрицают ее налоговую природу³. Авторы настоящего учебника таможенную пошлину не отождествляют с налогом, учитывая ряд свойственных ей существенных (в отличие от налогов) признаков: индивидуально возмездный характер (является платой конкретного лица за разрешение перемещения товаров через таможенную границу); отсутствие регулярности уплаты; обусловленность уплаты фактом ввоза или вывоза товаров и др.⁴ Такая позиция нашла подтверждение во внесенных упомянутым законодательством изменениях в НК РФ.

Таможенные платежи регулируются Таможенным кодексом Таможенного союза, Федеральным законом «О таможенном регулировании в Российской Федерации» и Законом РФ «О таможенном тарифе». Некоторые вопросы, касающиеся порядка уплаты и взыскания отдельных видов указанных платежей (НДС и акцизов) в бюджет, регулируются НК РФ (ст. 34).

В связи с принятием глав части второй НК РФ продолжилось уточнение системы и форм платежей в бюджет. В форме налогов стали определяться федеральные платежи, имевшие другую форму: например, предусмотрен *водный налог* (ст. 25²) взамен платы за пользование водными объектами; единый *социальный налог* (впоследствии отмененный) заменил взносы в государственные внебюджетные фонды).

¹ Петти В. Трактат о налогах и сборах. М., 1997. С. 47.

² См., например: Ашмарина Е. М. Совершенствование системы налогов, взимаемых с юридических лиц, как условие успешного выполнения доходной части бюджета: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 111; Козырин А. Н. Правовое регулирование таможенно-тарифного механизма (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1994. С. 24; Трошкина Т. Н. Налоговый характер таможенно-тарифных правоотношений (о правовой природе таможенной пошлины). Доступ из СПС «Консультант Плюс».

³ См., например: Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право: учеб. пособие. 2-е изд. М., 2000. С. 147; Цинделиани И. А. Таможенная пошлина в системе фискальных платежей России // Налоги и налогообложение. 2004. № 12. С. 23—24.

⁴ См. также: Бакаева О. Ю. Развитие научных идей профессора Н. И. Химичевой в исследовании правовой природы таможенной пошлины // Ученый, Наставник, Личность... / под ред. Е. В. Покачаловой. Саратов, 2013. С. 85—91; Землянская Н. И. Правовая природа таможенных платежей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 16—17; Таможенное право: учеб. пособие / отв. ред. О. Ю. Бакаева. 2-е изд. М., 2012. С. 252.

Государственная пошлина и сборы как обязательные платежи в бюджетную систему, предусмотренные НК РФ, имея ряд общих с налогами признаков, имеют от них отличия. Главные отличия пошлин и сборов заключаются в их индивидуально возмездном характере, отсутствии регулярности в порядке оплаты, возникновении обязанности уплаты в случае обращения с заявлением в уполномоченные органы о совершении юридически значимых действий. Поэтому целесообразно рассматривать их обособленно от налогов в собственном смысле слова.

Государственная пошлина относится к числу наиболее распространенных платежей, используемых государством в качестве источника доходов своего бюджета и в определенной мере для регулирования общественных отношений (путем установления высоких размеров или освобождения от уплаты и т. п.). Она имеет длительную историю развития и широко применяется в странах мира.

В современной России государственная пошлина взималась вначале на основании Закона РФ от 9 декабря 1991 г. № 2005-1 «О государственной пошлине» (утратил силу), а в настоящее время она урегулирована гл. 25³ НК РФ¹.

Является ли государственная пошлина обязательным платежом? В отличие от налогов обязанность уплатить государственную пошлину в силу ее индивидуально возмездного характера возникает лишь в связи с предоставлением конкретному лицу определенных услуг юридического характера (совершением действий) со стороны указанных в законодательстве органов (судов, иных государственных органов, нотариальных контор и т. д.). Обязательным платежом она является именно в этом смысле, ибо если лицо не обращается с заявлением за такими услугами, то и обязанности платить ее не возникает.

Пошлину следует отличать и от сбора. Так, французский ученый П. М. Годме отмечает, что сбор в отличие от пошлины устанавливается в определенном соотношении со стоимостью услуг (например, сбор за очистку мусора)². В пошлине такое соотношение не учитывается, хотя она и устанавливается в дифференцированных размерах в зависимости от вида совершаемых действий (но не от стоимости предоставляемых услуг, например, по рассмотрению судом искового заявления, по регистрации актов гражданского состояния и т. п.). Одна-

¹ Введена в действие Федеральным законом от 2 ноября 2004 г. № 127-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».

² См.: Годме П. М. Указ. соч. М., 1978. С. 393.

ко в российском законодательстве не достигнута еще необходимая четкость в разграничении понятий платежей, включенных в систему налогов и сборов.

Согласно НК РФ (ст. 333¹⁶, гл. 25³), *государственная пошлина — это сбор, взимаемый с лиц при обращении в уполномоченные государственные органы и органы местного самоуправления, иные органы и (или) к должностным лицам, которые уполномочены законодательством и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, за совершением в отношении этих лиц юридически значимых действий, за исключением действий, совершаемых консульскими учреждениями РФ*. Государственная пошлина входит в группу платежей федерального уровня.

Плательщиками государственной пошлины признаются физические лица (граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства) и организации в тех случаях, когда они обращаются за совершением предусмотренных в НК РФ юридически значимых действий или выдачей документов. В качестве плательщиков они могут рассматриваться и тогда, когда выступают ответчиками (административными ответчиками) в судах общей юрисдикции, Верховном Суде РФ, арбитражных судах или по делам, рассматриваемым мировыми судьями, и если при этом решение суда принято не в их пользу и истец (административный истец) освобожден от уплаты государственной пошлины.

Если за совершением юридически значимого действия одновременно обратились несколько плательщиков, не имеющих права на установленные льготы, государственная пошлина уплачивается плательщиками в равных долях. При наличии у кого-то из них льготы, освобождающей от уплаты государственной пошлины, другие лица уплачивают ее только соответственно своей доле, при этом размер государственной пошлины уменьшается пропорционально количеству лиц, освобожденных от ее уплаты.

Государственная пошлина уплачивается по месту совершения юридически значимого действия в наличной или безналичной форме, что подтверждается квитанцией либо платежным поручением с отметкой о его исполнении. Сведения об уплате также могут содержаться в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах.

Налоговый кодекс РФ содержит перечень *объектов, подлежащих обложению государственной пошлиной*. Так, государственная пошлина взимается:

при обращении в Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, суды общей юрисдикции, арбитражные суды или к мировым судьям;

за совершение нотариальных действий нотариусами нотариальных контор и (или) уполномоченными должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления на совершение таких действий;

за государственную регистрацию актов гражданского состояния и другие юридически значимые действия, совершаемые органами записи актов гражданского состояния;

за государственную регистрацию юридических лиц, прав и др.;

за выдачу документов вышеуказанными судами, учреждениями и органами;

за совершение действий, связанных с приобретением гражданства Российской Федерации или выходом из гражданства Российской Федерации;

за рассмотрение заявки на официальную регистрацию программы для ЭВМ, базы данных и топологии интегральной микросхемы;

за аккредитацию филиалов иностранных организаций, создаваемых на территории РФ;

за совершение ряда других юридически значимых действий, указанных в гл. 25³ НК РФ.

Размеры государственной пошлины дифференцированы в зависимости от видов совершаемых действий и выдаваемых документов¹. Они установлены непосредственно в НК РФ в следующих формах:

1) в твердой денежной сумме (например, за государственную регистрацию заключения брака, включая выдачу свидетельства, — 350 руб. подп. 1 п. 1 ст. 333²⁶ НК РФ);

2) в процентах от суммы, содержащейся в документе (от цены иска, суммы договора и т. п.), с определенным ограничением, выраженным в конкретной сумме. Так, в соответствии с подп. 1 п. 1 ст. 333¹⁹ НК РФ при подаче искового (административного искового) заявления имущественного характера в Верховный Суд РФ, суд общей юрисдикции или мировой суд при цене иска до 20 тыс. руб. уплачивается 4% цены иска, но не менее 400 руб.

В литературе отмечается, что согласно принципу эквивалентности размер пошлины определяется исходя из размера и вида услуги, и устанавливается, как правило, в конкретной сумме². Однако этот принцип не всегда соблюдается.

¹ Например, нотариус, занимающийся частной практикой, взимает плату по тарифу, определяемому соглашением сторон. Однако если законодательством предусмотрено применение только нотариально удостоверенной формы действий (документов), то плата взимается по тарифам, соответствующим ставкам государственной пошлины. Сам же нотариус уплачивает с полученных средств налог на доходы физических лиц на основании положений НК РФ.

По уплате государственной пошлины НК РФ установлен широкий перечень *льгот*, касающихся всех объектов ее взимания.

В ст. 333³⁵ НК РФ предусмотрены основания освобождения от уплаты государственной пошлины. Например, данной льготой могут воспользоваться органы управления государственными внебюджетными фондами РФ, казенные учреждения, редакции средств массовой информации, общероссийские общественные объединения, религиозные объединения, политические партии — за право использования наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний в наименованиях указанных организаций или объединений. При направлении (подаче) запросов в Конституционный Суд РФ от уплаты госпошлины освобождаются Верховный Суд РФ, суды общей юрисдикции, арбитражные суды и мировые судьи. Центральный банк РФ вправе не уплачивать государственную пошлину при обращении за совершением юридически значимых действий в связи с выполнением им функций, возложенных на него законодательством РФ.

Освобождение от уплаты государственной пошлины касается и ряда категорий физических лиц:

авторов культурных ценностей — за право вывоза (временного вывоза) ими культурных ценностей;

Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы, участников и инвалидов Великой Отечественной войны — по делам, рассматриваемым судами, при обращении в органы и (или) к должностным лицам, которые совершают нотариальные действия, и в органы, которые осуществляют государственную регистрацию актов гражданского состояния.

Льготы также предоставляются физическим лицам, признанным малоимущими, а также пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации и обратившимся за получением паспорта гражданина Российской Федерации взамен утраченного или пришедшего в негодность вследствие такой чрезвычайной ситуации.

Государственная пошлина не уплачивается:

за выдачу приглашения на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина или лица без гражданства в целях его обучения образовательном учреждении, имеющем государственную аккредитацию;

за вывоз культурных ценностей, истребованных из чужого незаконного владения и возвращаемых собственнику;

² См.: Налоговое право: учебник для вузов / под ред. С. Г. Пепеляева. М., 2015. С. 39 (автор параграфа — С. Г. Пепеляев).

за государственную регистрацию права оперативного управления недвижимым имуществом, находящимся в государственной или муниципальной собственности;

за выдачу паспорта гражданина Российской Федерации детям сиротам и детям, и детям, оставшимся без попечения родителей;

за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество Союзного государства и сделок с ним

и в других случаях, установленных п. 3 ст. 333³⁵ НК РФ.

Основаниями невзимания государственной пошлины за совершение юридически значимых действий также связаны организацией и проведением XXII Олимпийских зимних игр XI Паралимпийских игр 2014 г. в г. Сочи, а также подготовкой и проведением в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 г., Кубка конфедераций FIFA 2017 г.

Кроме того, льготы по уплате государственной пошлины предусмотрены:

1) *при обращении в Верховный Суд РФ, суды общей юрисдикции, а также к мировым судьям* — для истцов по искам, вытекающим из трудовых правоотношений, по искам о взыскании алиментов, при рассмотрении дел о защите прав и законных интересов ребенка и т. д.); прокурорам по заявлениям в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований и др. (ст. 333³⁶ НК РФ);

2) *при обращении в Верховный суд РФ, арбитражные суды* — для прокуроров, органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам защиты государственных и (или) общественных интересов, для государственных органов и органов местного самоуправления, выступающих в этих судах в качестве истцов или ответчиков, для истцов по вопросам нарушения прав и законных интересов ребенка и др. От государственной пошлины освобождаются общественные организации инвалидов, выступающих в качестве истцов и ответчиков и истцы — инвалиды I и II группы (ст. 333³⁷ НК РФ).

3) *при обращении за совершением нотариальных действий* — для органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций, инвалидов I и II групп, физических лиц-наследников (в установленных случаях), школ-интернатов и т. д. (ст. 333³⁸ НК РФ);

4) *при государственной регистрации актов гражданского состояния* — для физических лиц за выдачу свидетельств при исправлении и изменении с ошибками; выдачу справок для представления в уполномоченные органы по вопросам назначения либо перерасчета пенсий и

(или) пособий; государственную регистрацию рождения, смерти, включая выдачу свидетельств и др. Льготы предоставляются также органам управления образованием, опеки и попечительства и комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав за выдачу повторных свидетельств о рождении детей-сирот, о смерти их родителей и т. п. (ст. 333³⁹ НК РФ).

Разновидностью льгот НК РФ признает *полный или частичный возврат уплаченной государственной пошлины*. Основания и порядок применения такой льготы предусмотрены в ст. 333⁴⁰ НК РФ. К ним относятся:

1) уплата пошлины в большем размере, чем предусмотрено;

2) возвращение заявления, жалобы или иного обращения, а также отказа судами в их принятии; отказ в совершении нотариальных действий уполномоченными на то органами и (или) должностными лицами;

3) прекращение производства по делу (административному делу) или оставление заявления (административного искового заявления) без рассмотрения судом;

4) отказ лица, уплатившего пошлину, от совершения юридически значимого действия или от получения документов до обращения в орган, совершающий данное юридически значимое действие;

5) отказ в выдаче заграничного паспорта.

6) направление заявителю уведомления о принятии его заявления об отзыве заявки на государственную регистрацию программы для ЭВМ.

Заявление о возврате излишне уплаченной суммы государственной пошлины может быть подано в течение трех лет со дня уплаты. Заявление подается в орган, уполномоченный совершать юридически значимые действия, за которые уплачена пошлина. Этот орган принимает решение о возврате, который производится в течение одного месяца со дня подачи указанного заявления.

Плательщик государственной пошлины имеет право на *зачет излишне уплаченной (взысканной) суммы государственной пошлины* в счет суммы государственной пошлины, подлежащей уплате за совершение аналогичного действия.

По ходатайству заинтересованного лица в отношении государственной пошлины может быть предоставлена *отсрочка или рассрочка* по правилам п. 1 ст. 64 НК РФ. В этом случае проценты на сумму государственной пошлины не начисляются в течение всего срока, на который предоставлена отсрочка или рассрочка. Высший судебный орган указал, что предоставление отсрочки уплаты государственной пошлины лицу, имущественное положение которого не позволяет испол-

нить обязанность по ее уплате, направлено на обеспечение доступности правосудия и реализацию права на судебную защиту, одной из целей которой является своевременность восстановления нарушенных прав и законных интересов заинтересованного лица¹.

Государственная пошлина, являясь платежом федерального уровня и зачисляясь в связи с этим в основном в федеральный бюджет, вместе с тем частично зачисляется по некоторым ее видам в региональные и местные бюджеты в предусмотренных БК РФ случаях.

Так, в бюджеты субъектов Федерации государственная пошлина, взимаемая на территориях данных субъектов, в полном объеме зачисляется по делам, рассматриваемым конституционными (уставными) судами субъектов РФ; за совершение нотариальных действий нотариусами государственных нотариальных контор и (или) должностными лицами органов исполнительной власти, уполномоченными на совершение нотариальных действий; за государственную регистрацию региональных отделений политических партий; за предоставление лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами исполнительной власти субъектов РФ; за действия уполномоченных органов субъектов РФ, связанные с лицензированием предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами и в других случаях, предусмотренных п. 2 ст. 56 БК РФ.

В бюджеты городских поселений государственная пошлина по нормативу 100% зачисляется в случае совершения нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления городского поселения, уполномоченными на совершение нотариальных действий, за выдачу органом местного самоуправления городского поселения специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов (п. 2 ст. 61 БК РФ).

В бюджеты муниципальных районов зачисляется государственная пошлина по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, мировыми судьями; за выдачу разрешения на установку рекламной конструкции; за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления муниципального района, уполномоченными на совершение нотариальных действий в населенном пункте, который расположен на межселенной территории и в котором отсутствует нотариус (п. 2 ст. 61¹ БК РФ).

¹ См. п. 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 июля 2014 г. № 46 «О применении законодательства о государственной пошлине при рассмотрении дел в арбитражных судах».

В бюджеты городских округов, городских округов с внутригородским делением и муниципальных районов, городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя подлежит зачислению государственная пошлина за предоставление лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами местного самоуправления, по нормативу 100%.

За счет государственной пошлины, в частности, формируются и бюджеты сельских поселений (п. 2 ст. 61⁵ БК РФ), что в определенной степени способствует укреплению их финансовой базы.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. К каким классификационным группам налогов относится налог на добавленную стоимость? Каким законодательством он регулируется?
2. Кто относится к плательщикам налога на добавленную стоимость?
3. Дайте юридическую характеристику налога на добавленную стоимость в соответствии с основными элементами налогообложения, закрепленными в законодательстве.
4. Каковы последние изменения в нормативных актах, регулирующих налогообложение добавленной стоимости?
5. На какие сферы общественной жизни способно оказывать воздействие современное государство с помощью налогообложения в форме акцизов?
6. Как соотносятся категории «подакцизные товары» и «объект налогообложения акцизами»?
7. Какие особенности акцизных ставок вы можете назвать?
8. Как определяется налоговая база, если товар облагается по комбинированной налоговой ставке? Как в этом случае происходит исчисление акциза?
9. Зачем и как осуществляется предъявление акциза покупателю подакцизного товара?
10. Что означает «возмещение акциза» и в каком порядке оно осуществляется?
11. К каким классификационным группам платежей относится налог на доходы физических лиц?
12. Какие группы плательщиков налога на доходы физических лиц выделяет законодательство?
13. Что является объектом обложения налогом на доходы физических лиц? Какие доходы подлежат налогообложению?
14. Какие применяются ставки по налогу на доходы физических лиц?
15. Что относится к стандартным вычетам из налоговой базы при налогообложении доходов физических лиц?
16. Что такое социальные вычеты и что к ним относится при налогообложении доходов физических лиц?
17. Что представляют собой имущественные вычеты по налогу на доходы физических лиц?
18. Какие профессиональные вычеты выделяет законодательство?

19. Какие особенности налогообложения в зависимости от видов доходов физических лиц существуют?

20. Каково содержание и порядок подачи налоговой декларации по налогу на доходы физических лиц?

21. К числу каких налогов относится водный налог? Дайте краткую характеристику основных элементов водного налога.

22. Какие виды обязательных платежей заменил водный налог?

23. В чем особенности правового регулирования обложения водным налогом?

24. В чем особенности уплаты сборов за пользование объектами животного мира объектами водных биологических ресурсов?

25. Определите понятие государственной пошлины.

26. В чем состоят различия налога и государственной пошлины?

27. Назовите плательщиков государственной пошлины.

28. Какие установлены объекты взимания государственной пошлины?

29. В каких формах и размерах установлены ставки государственной пошлины? Какие факторы влияют на их размеры?

30. В каких случаях государственная пошлина возвращается?

31. Какие льготы существуют по государственной пошлине? Кто их устанавливает?

32. В какие бюджеты зачисляются платежи по государственной пошлине?

Глава 17. Региональные (субъектов Российской Федерации) налоги и правовые основы

§ 1. Налог на имущество организаций

Налог на имущество организаций относится к числу региональных налогов (ст. 14 НК РФ). Это означает, что к полномочиям представительного органа субъекта РФ отнесено введение этого налога на территории региона, а также определение таких элементов налогообложения, как ставка, льготы, порядок и сроки уплаты налога на имущество организаций. Помимо этого, региональным законом также могут быть установлены особенности определения налоговой базы по некоторым объектам недвижимого имущества. Это полномочие связано с реформированием налогообложения недвижимого имущества, которое предполагает исчисление налоговой базы по кадастровой стоимости недвижимости. Кадастровая стоимость устанавливается на основании государственной кадастровой оценки¹ и применяется при исчислении налога на имущества организаций в отношении, например таких объектов недвижимости, как административно-деловые центры и торговые комплексы (ст. 378² НК РФ).

¹ Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (с изм. от 26 апреля 2016 г. № 111-ФЗ).

Таким образом, взимание налога на имущество организаций регламентируется несколькими источниками: гл. 30 НК РФ¹ и законами субъектов РФ о введении налога на имущество организаций, которые должны соответствовать требованиям НК РФ. Поскольку плательщиками этого налога являются и иностранные организации, то среди источников его правового регулирования могут быть также международные договоры, которые по общему правилу, если закрепляют положения, отличающиеся от установленного внутренним налоговым законодательством, обладают большей юридической силой.

Налогоплательщиками признаются российские и иностранные организации. Согласно ст. 11 НК РФ *российские организации* — это юридические лица, образованные в соответствии с законодательством РФ. Термином *иностранные организации* обозначаются: юридические лица, компании и другие корпоративные образования, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств; международные организации; филиалы и представительства международных и иностранных организаций, созданные на территории РФ.

Иностранная организация является плательщиком налога на имущество организаций, если она имеет в собственности недвижимое имущество (или владеет имуществом на основании концессионного соглашения²), расположенное на территории РФ, на континентальном шельфе РФ³, в исключительной экономической зоне РФ⁴, и (или)

¹ Вступила в действие с 1 января 2004 г. Ранее действовал Закон РФ от 13 декабря 1991 г. № 2030-1 «О налоге на имущество предприятий» (Ведомости РФ. 1992. № 12. Ст. 599).

² Концессионное соглашение — соглашение, в соответствии с которым имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности передается во владение и пользование организации или индивидуальному предпринимателю для создания и (или) реконструкции этого имущества в целях его эффективного использования и повышения качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям. См. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (с изм. от 30 декабря 2015 г. № 460-ФЗ).

Территория РФ включает территории субъектов РФ, внутренние воды, территориальное море и воздушное пространство над ними. См. ст. 67 Конституции РФ; Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 221-ФЗ).

³ Континентальный шельф РФ включает морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря РФ до внешней границы подводной окраины материка. См. ст. 1 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ (с изм. от 2 мая 2015 г. № 127-ФЗ) «О континентальном шельфе Российской Федерации».

⁴ Исключительная экономическая зона РФ — это морской район, находящийся за пределами территориального моря РФ и прилегающий к нему, с особым правовым режимом, установленным действующим российским и международным правом. См. ст. 1 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ (с изм. от 14 октября 2014 г. № 307) «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».

осуществляет деятельность в Российской Федерации через *постоянное представительство*. Понятие постоянного представительства закреплено ст. 306 НК РФ: это любое обособленное подразделение данной организации (филиал, представительство, агентство и т. д.), через которое регулярно осуществляется предпринимательская деятельность на территории РФ (реализация товаров, работ, услуг, пользование природными ресурсами и т. д.).

Объект налогообложения определяется по-разному в зависимости от того, кто является плательщиком данного налога. Так, для иностранных организаций, если они не осуществляют деятельности через постоянное представительство, объект налогообложения — принадлежащее им на праве собственности (или на основании концессионного соглашения) *недвижимое имущество*; для иностранных организаций, деятельность которых организована через постоянное представительство, а также для российских организаций — *движимое и недвижимое имущество, относящееся к объектам основных средств*, принадлежащее им на праве собственности или на основании концессионного соглашения¹.

Недвижимое имущество — это земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе многолетние насаждения, здания, сооружения, а также воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания и космические объекты, если они подлежат государственной регистрации. Все иные вещи, в том числе деньги и ценные бумаги, представляют *движимое имущество* (ст. 130 ГК РФ). Указанное имущество будет являться объектом налогообложения только в том случае, если оно относится к *основным средствам*.

Понятие основного средства содержится в Положении по бухгалтерскому учету «Учет основных средств» ПБУ 6/01 (далее — ПБУ 6/01). Имущество может быть учтено в качестве основного средства, если оно соответствует определенным признакам: предназначено для использования в производстве, для управленческих нужд либо для предоставления иным лицам во временное пользование; предназначено для использования в течение более чем 12 месяцев; способно приносить организации экономические выгоды (доход); не предполагается его последующая перепродажа. Так, согласно п. 5 ПБУ 6/01 к основным средствам относятся: здания, сооружения, рабочие и силовые машины и оборудование, измерительные и регулирующие приборы и

¹ К сведению: Закон РФ «О налоге на имущество предприятий» предусматривал иной объект налогообложения — налогом облагались не только основные средства, но также нематериальные активы, запасы и затраты.

устройства, вычислительная техника, транспортные средства, инструмент, производственный и хозяйственный инвентарь и принадлежности, рабочий, продуктивный и племенной скот, многолетние насаждения, внутрихозяйственные дороги и прочие соответствующие объекты, а также капитальные вложения на улучшение земель и в арендованные объекты основных средств; земельные участки, объекты природопользования (вода, недра и другие природные ресурсы). Следует отметить, что не все из перечисленного будет облагаться налогом на имущество организаций: в соответствии с п. 4 ст. 374 НК РФ земельные участки и иные объекты природопользования (водные объекты и другие природные ресурсы) не являются объектами налогообложения, т. е. не облагаются данным налогом.

Налоговая база определяется как *среднегодовая стоимость* подлежащего налогообложению имущества. Среднегодовая стоимость исчисляется как частное от деления суммы, полученной в результате сложения величин *остаточной стоимости* имущества на 1-е число каждого месяца налогового (отчетного) периода и 1-е число следующего за налоговым (отчетным) периодом месяца, на количество месяцев в налоговом (отчетном) периоде, увеличенное на единицу.

Остаточная стоимость имущества определяется по-разному. Если имущество подлежит амортизации¹, то остаточная стоимость исчисляется как разница между *первоначальной стоимостью* и *годовой суммой амортизационных отчислений*. Первоначальной стоимостью основных средств, приобретенных за плату, признается сумма фактических затрат организации на приобретение, сооружение и изготовление, за исключением налога на добавленную стоимость и иных возмещаемых налогов². Порядок определения первоначальной стоимости основных средств, полученных иным способом (безвозмездно, в виде вклада в уставный капитал и др.), регламентируется разд. II ПБУ 6/01. Годовая сумма амортизационных отчислений исчисляется одним из способов, указанных в разд. III ПБУ 6/01³.

Амортизации согласно правилам бухгалтерского учета подлежат все объекты основных средств, кроме объектов жилищного фонда, внешнего благоустройства и иных аналогичных видов имущества. Ос-

¹ Амортизация — погашение стоимости основного средства путем списания (переноса) определенной ее доли на себестоимость продукции.

² См. п. 24 приказа Минфина России от 13 октября 2003 г. № 91н «Об утверждении Методических указаний по бухгалтерскому учету основных средств» (с изм. от 24 декабря 2010 г. № 186н); п. 8 ПБУ 6/01.

³ По выбору организации может применяться линейный способ, способ уменьшаемого остатка, способ списания стоимости по сумме чисел лет срока полезного использования, способ списания стоимости пропорционально объему продукции (работ).

таточная стоимость имущества, которое не подлежит амортизации, определяется как разница между его первоначальной стоимостью и *величиной износа*. Величина износа соответствует *годовой норме амортизационных отчислений*. Годовая норма амортизационных отчислений определяется по формуле: 100% разделить на срок полезного использования данного имущества (в годах)¹. В отличие от амортизации, которая начисляется в течение всего года, износ в целях бухгалтерского учета начисляется в конце года. В целях налогообложения износ начисляется по итогам не только налогового периода (календарного года), но и каждого отчетного периода.

Иначе определяется налоговая база по объектам недвижимости. Как было отмечено выше, порядок ее исчисления должен быть установлен законом субъекта РФ в отношении следующих видов недвижимости:

административно-деловые центры и торговые центры (комплексы) и помещения в них;

нежилые помещения, предназначенные для размещения офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания;

недвижимость иностранных организаций, не осуществляющих деятельности в Российской Федерации через постоянные представительства;

жилые дома и жилые помещения, не учитываемые на балансе в качестве объектов основных средств в порядке, установленном для ведения бухгалтерского учета.

Налоговая база перечисленных объектов определяется как кадастровая стоимость данного имущества. Под кадастровой стоимостью понимается стоимость, установленная в результате проведения государственной кадастровой оценки².

Налоговые ставки устанавливаются законами субъектов РФ и не могут превышать 2,2% от налоговой базы. В отношении объектов недвижимого имущества, налоговая база по которым определяется как кадастровая стоимость, налоговая ставка с 2016 г. не должна превышать 2%.

¹ Примерные сроки службы для всех групп основных средств приведены в постановлении Правительства РФ от 1 января 2002 г. № 1 «О Классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы» (с изм. от 6 июля 2015 г., № 674). По правилам бухгалтерского учета, принимая основное средство на учет, организация должна определить срок его службы исходя из ожидаемого срока его использования, режима эксплуатации и нормативно-правовых ограничений, в том числе примерных сроков службы. См. п. 20 ПБУ 6/01.

² См. Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (с изм. от 26 апреля 2016 г. № 111-ФЗ).

Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий налогоплательщиков и (или) имущества, признаваемого объектом налогообложения.

Например, на территории Саратовской области установлены следующие размеры налоговых ставок: 2,2; 1 и 0,1%.

По ставке в размере 0,1% облагается, например, имущество, созданное (приобретенное) в процессе реализации инвестиционного проекта организацией-инвестором, если она вложила в расположенные на территории области основные средства не менее 50 млн руб. в течение пяти лет.

По ставке в размере 1% облагаются объекты недвижимого имущества, налоговая база по которым определяется как кадастровая стоимость.

На остальные объекты налогообложения распространяется ставка 2,2%¹.

Налоговым периодом по налогу на имущество организаций признается календарный год. Налоговый период подразделяется на отчетные периоды (первый квартал, полугодие, девять месяцев календарного года), хотя при установлении этого налога законом субъекта РФ отчетные периоды могут и не выделяться. Отсутствие отчетных периодов изменяет порядок уплаты налога — налог уплачивается только по окончании налогового периода. Выделение отчетных периодов обуславливает возникновение обязанности налогоплательщика по итогам каждого отчетного периода исчислять и уплачивать *авансовый платеж* по налогу. Как правило, в региональных законах предусматривается уплата авансовых платежей, так как это позволяет региональному бюджету иметь поступления от налога на имущество организаций в течение календарного года, а не только по его окончании. При этом региональный орган представительной власти обладает правом освободить отдельные категории налогоплательщиков от обязанности уплаты авансовых платежей, даже в том случае, когда отчетные периоды в законе субъекта РФ закреплены (п. 6 ст. 382 НК РФ).

Порядок исчисления налога (авансовых платежей): сумма авансового платежа исчисляется как 1/4 от произведения налоговой базы (средней стоимости имущества за отчетный период) и ставки налога. В отношении недвижимости иностранных организаций (если она не используется ими в предпринимательской деятельности на территории России) авансовый платеж равен 1/4 инвентаризационной стоимости объекта недвижимости, умноженной на соответствующую ставку на-

¹ См. Закон Саратовской области от 24 ноября 2003 г. № 73-ЗСО «О введении на территории Саратовской области налога на имущество организаций» (с изм. от 25 ноября 2015 г. № 155-ФЗ). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

лога. По итогам налогового периода производится исчисление суммы налога в полном объеме, уплате в бюджет подлежит разница между этой суммой и суммами авансовых платежей, уже уплаченных в течение налогового периода.

Порядок уплаты налога (авансовых платежей) предусматривает обязательную подачу в налоговый орган соответствующих документов налоговой отчетности. Результаты исчисления авансового платежа отражаются в *налоговом расчете по авансовому платежу*, который должен быть представлен в налоговый орган в течение 30 дней со дня окончания отчетного периода. По итогам налогового периода не позднее 30 марта года, следующего за истекшим налоговым периодом, в налоговый орган должна быть направлена *налоговая декларация по налогу на имущество организаций*¹.

В уплате налога на имущество организаций важным моментом является правильное определение бюджета, в который необходимо производить уплату, а также налогового органа, в который необходимо представлять расчеты и декларации для контроля. Место уплаты налога определяется в зависимости от местонахождения организации, на балансе которой находится налогооблагаемое имущество. По общему правилу налог подлежит уплате в бюджет по местонахождению организации, обособленного подразделения (если оно имеет отдельный баланс, на котором закреплены налогооблагаемые объекты), постоянного представительства. Однако, если места нахождения организации и принадлежащей ей недвижимости не совпадают, налог на имущество подлежит уплате в бюджет по месту расположения каждого такого объекта недвижимости. В аналогичном порядке — по месту нахождения налогоплательщика и месту расположения недвижимости — определяется налоговый орган, в который должны подаваться документы налоговой отчетности.

Налог и авансовые платежи по налогу подлежат уплате в порядке и сроки, которые установлены законами субъектов РФ.

В качестве *налоговых льгот* предусматривается освобождение от уплаты налога отдельных категорий налогоплательщиков и их имущества: религиозные организации (в отношении имущества, используемого для осуществления религиозной деятельности); коллегии адвокатов, адвокатские бюро, юридические консультации; государственные научные центры и другие субъекты, перечисленные в п. 1¹ ст. 373, ст. 381 НК РФ. К льготам также следует отнести исключение отдель-

ных видов имущества из объектов налогообложения, например имущества федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих военную или приравненную к ней службу (подп. 2 п. 4 ст. 374 НК РФ). Как уже было отмечено, законодательным актом субъекта РФ могут быть закреплены и иные льготы по уплате налога на имущество организаций.

§ 2. Налог на игорный бизнес

Налог на игорный бизнес как самостоятельный вид налогового платежа федерального уровня был введен Федеральным законом от 31 июля 1998 г. № 142-ФЗ «О налоге на игорный бизнес». До принятия этого Закона полученные от игорного бизнеса доходы также облагались налогом, но на основании Закона РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций» по ставке в размере 90% доходов, полученных от игорного бизнеса. Впоследствии при формировании части второй НК РФ, куда вошла на основе Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 182-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах» (с изм. от 16 ноября 2011 г. № 319-ФЗ) и гл. 29, вступившая в силу с 1 января 2004 г., данный налог был отнесен к группе региональных налогов в разд. IX НК РФ.

Однако если организация, осуществляющая деятельность в области игорного бизнеса и уплачивающая с него соответствующий налог, получает прибыль и от других видов деятельности, то она уплачивает с нее и налог на прибыль организаций.

Следует отметить, что игорный бизнес, основанный на азартных играх, подлежит особому, более жесткому государственному регулированию: устанавливаются ограничения по его организации и проведению, обязательные требования к организаторам азартных игр, игорным заведениям, посетителям игорных заведений в целях защиты нравственности, прав и законных интересов граждан. Это направление существенно усиливается нормами Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ» (с изм. от 1 мая 2016 г. № 121-ФЗ). В связи с этим Закон ввел понятие деятельности по организации и проведению азартных игр, определив ее как деятельность, направленную на заключение основанных на риске соглашений о выигрыше с участниками азартных игр и (или) организацию заключения

¹ См. приказ ФНС России от 24 ноября 2011 г. № ММВ-7-11/895 «Об утверждении форм и форматов представления в электронном виде налоговой декларации и налогового расчета по авансовому платежу по налогу на имущество организаций и порядков их заполнения» (с изм. от 5 ноября 2013 г. № ММВ-7-11/478@).

таких соглашений между двумя или несколькими участниками азартной игры.

Среди других мер государственного регулирования названный Закон предусматривает для осуществления деятельности по организации и проведению азартных игр выделение особых территорий — игорных зон в пяти субъектах РФ (ст. 3 и 9): Республика Крым, Алтайский край, Краснодарский край, Приморский край, Калининградская область. При этом на территории одного субъекта РФ может быть создано не более одной игорной зоны. В случае, если игорная зона включает в себя части территорий нескольких субъектов РФ, на их территориях другие игорные зоны не могут быть созданы. Организация игорного бизнеса на определенных территориях осуществляется при запрете проведении азартных игр на остальной территории страны.

В процессе этих мероприятий был использован зарубежный опыт (например, Лас-Вегас в США, Макао в Китае). Следует отметить, что реорганизация игорного бизнеса в России проявилась в снижении уровня бюджетных доходов от этого источника.

Определение порядка создания и ликвидации игорных зон, а также их наименования, границ, иных параметров игорных зон отнесено к компетенции Правительства РФ. Решения о создании и ликвидации игорных зон принимаются также Правительством РФ, но по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ, на основании предложений которых устанавливаются границы игорных зон.

Согласно НК РФ игорный бизнес — это предпринимательская деятельность по организации и проведению азартных игр, связанная с извлечением организациями доходов в виде выигрыша и (или) платы за проведение азартных игр.

Под азартной игрой понимается основанное на риске соглашение о выигрыше, заключенное двумя или несколькими участниками между собой либо с организатором игорного заведения (организатором тотализатора) по правилам, установленным организатором игорного заведения (организатором тотализатора). Участниками игр являются физические лица, принимающие участие в азартных играх и (или) пари, проводимых организатором игорного заведения (организатором тотализатора). Игорным заведением выступает здание, строение, сооружение (единая обособленная часть здания, строения, сооружения), в которых осуществляется исключительно деятельность по организации и проведению азартных игр и оказанию сопутствующих азартным играм услуг (в том числе филиал или иное место осуществления деятельности по организации и проведению азартных игр и

оказанию сопутствующих азартным играм услуг. Таковыми заведениями выступают казино, тотализатор, букмекерская контора, зал игровых автоматов и др.

Плательщиками налога на игорный бизнес являются организации и физические лица, которые осуществляют предпринимательскую деятельность в области игорного бизнеса.

Налоговый кодекс РФ определил перечень объектов налогообложения по следующим видам игорного бизнеса, которые подлежат обложению данным налогом: игровые столы; игровые автоматы; процессинговый центр тотализатора; процессинговый центр букмекерской конторы; пункт приема ставок тотализатора; пункт приема ставок букмекерской конторы. Перечень названных объектов является исчерпывающим. По каждому из упомянутых видов объектов налогообложения налоговая база определяется отдельно как общее количество соответствующих объектов.

Каждый из названных объектов налогообложения подлежит регистрации в налоговом органе по месту его установки не позднее, чем за два дня до даты установки. Регистрация производится на основании заявления налогоплательщика с обязательной выдачей свидетельства о регистрации объекта (объектов) налогообложения. Форма указанного заявления и форма указанного свидетельства утверждаются Министерством финансов РФ. Кроме того, налогоплательщики обязаны встать на учет в налоговых органах (ст. 366 гл. 29 НК РФ).

Налоговым периодом определен календарный месяц. Ставки налога устанавливаются законами субъектов РФ. Однако они ограничиваются предельными размерами, закрепленными в НК РФ (ст. 369):

- 1) за один игровой стол — от 25 тыс. до 125 тыс. руб.;
- 2) за один игровой автомат — от 1500 до 7500 руб.;
- 3) за один процессинговый центр тотализатора — от 25 тыс. до 125 тыс. руб.;
- 4) за один процессинговый центр букмекерской конторы — от 25 тыс. до 125 тыс. руб.;
- 5) за один пункт приема ставок тотализатора — от 5000 до 7000 руб.;
- 6) за один пункт приема ставок букмекерской конторы — от 5000 до 7000 руб.

Если региональными законами не установлены ставки налогов, применяются ставки, установленные НК РФ в следующих размерах:

- 1) за один игровой стол — 25 тыс. руб.;
- 2) за один игровой автомат — 1500 руб.;
- 3) за один процессинговый центр тотализатора — 25 тыс. руб.;
- 4) за один процессинговый центр букмекерской конторы — 25 тыс. руб.;

- 5) за один пункт приема ставок тотализатора — 5000 руб.;
- 6) за один пункт приема ставок букмекерской конторы — 5000 руб.

Налогоплательщик самостоятельно исчисляет сумму налога как произведение налоговой базы по каждому объекту налогообложения и ставки налога, установленной для каждого объекта налогообложения. В случае, если один игровой стол имеет более одного игрового поля, ставка налога по указанному игровому столу увеличивается кратно количеству игровых полей. Все это вносится в декларацию, представляемую налогоплательщиком в налоговый орган по месту регистрации объектов налогообложения.

Уплата налога производится не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом в бюджет по месту регистрации в налоговом органе объектов налогообложения, но не позднее срока, установленного для подачи налоговой декларации. Налоговая декларация за истекший налоговый период представляется в налоговый орган по месту регистрации объектов налогообложения не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом. Налоговая декларация заполняется налогоплательщиком с учетом изменения количества объектов налогообложения за истекший календарный месяц.

Налогоплательщики, отнесенные в соответствии со ст. 83 НК РФ к категории крупнейших, представляют налоговые декларации в налоговый орган по месту учета в качестве крупнейших налогоплательщиков (п.2 ст. 370 гл. 29 НК РФ).

§ 3. Транспортный налог

Установление транспортного налога связано с введением Законом РФ от 18 октября 1991 г. № 1759-1 «О дорожных фондах в Российской Федерации» пяти платежей, предназначенных для зачисления в территориальные (субъектов РФ) дорожные фонды, хотя эти платежи были отнесены к федеральному уровню. Среди них были налог с владельцев транспортных средств, налог на пользователей автомобильных дорог и др. Впоследствии дорожные фонды были упразднены, а взамен названных платежей установлен транспортный налог, регулируемый гл. 28 НК РФ. Он включен в группу региональных налогов, что является положительным моментом для бюджетов субъектов РФ. Однако финансовая база муниципальных образований понесла потери, поскольку внесенными в законодательство изменениями сузился круг объектов местного налога на имущество физических лиц в результате исключения из него транспортных средств не на пневмоходу

и отнесения этих средств к объектам регионального транспортного налога.

Будучи региональным, транспортный налог устанавливается НК РФ и законами субъектов РФ, последними вводится в действие в соответствии с НК РФ. При этом законодательные органы субъектов РФ вправе определить ставку налога в пределах, установленных НК РФ, а также порядок и сроки его уплаты. Они могут предусматривать налоговые льготы налогоплательщикам и определять основания их использования.

Налогоплательщиками выступают физические лица и организации (ст.357 НК РФ), на которых в соответствии с законодательством РФ зарегистрированы транспортные средства, признаваемые НК РФ (ст. 358) объектом налогообложения.

При этом не признаются налогоплательщиками FIFA (Federation Internationale de Football Association) и дочерние организации FIFA, конфедерации, национальные футбольные ассоциации (в том числе Российский футбольный союз), Организационный комитет «Россия-2018», дочерние организации Организационного комитета «Россия-2018», производители медиаинформации FIFA, поставщики товаров (работ, услуг) FIFA, указанные в Федеральном законе «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в отношении транспортных средств, принадлежащих им на праве собственности и используемых только в целях осуществления указанных мероприятий.

К объектам налогообложения НК РФ относит: автомобили, мотоциклы, мотороллеры, автобусы и другие самоходные машины и механизмы на пневматическом и гусеничном ходу; самолеты, вертолеты; теплоходы, яхты, парусные суда, катера, снегоходы, мотосани, моторные лодки, гидроциклы, несамоходные (буксируемые суда) и другие водные и воздушные транспортные средства, зарегистрированные в установленном порядке в соответствии с законодательством РФ (ст. 358 НК РФ).

Кроме того, НК РФ устанавливает исчерпывающий перечень транспортных средств, не отнесенных к объектам обложения данным налогом. В него входят:

- 1) весельные лодки, а также моторные лодки с двигателем мощностью не свыше 5 л.с.;
- 2) автомобили легковые, специально оборудованные для использования инвалидами, а также автомобили легковые с мощностью двигателя до 100 л. с. (до 73,55 кВт), полученные (приобретенные) через

органы социальной защиты населения в установленном законом порядке;

3) промысловые морские и речные суда;

4) пассажирские и грузовые морские, речные и воздушные суда, находящиеся в собственности (на праве хозяйственного ведения или оперативного управления) организаций, основным видом деятельности которых является осуществление пассажирских и (или) грузовых перевозок;

5) тракторы, самоходные комбайны всех марок, специальные автомашины (молоковозы, скотовозы, специальные машины для перевозки птицы, машины для перевозки и внесения минеральных удобрений, машины ветеринарной помощи, технического обслуживания), зарегистрированные на сельскохозяйственных товаропроизводителей и используемые при сельскохозяйственных работах для производства сельскохозяйственной продукции;

6) транспортные средства, принадлежащие федеральным органам исполнительной власти, где законодательно предусмотрена военная и (или) приравненная к ней служба;

7) транспортные средства, находящиеся в розыске, при условии подтверждения факта их угона (кражи) документом уполномоченного органа;

8) самолеты и вертолеты санитарной авиации и медицинской службы;

9) суда, зарегистрированные в Российском международном реестре судов;

10) морские стационарные и плавучие платформы, морские передвижные буровые установки и буровые суда.

Налоговая база транспортных средств определяется с учетом особенностей их видов:

1) в отношении транспортных средств, имеющих двигатели, кроме установленных исключений, — как мощность двигателя транспортного средства в лошадиных силах;

2) в отношении воздушных транспортных средств, для которых определяется тяга реактивного двигателя, — как паспортная статическая тяга реактивного двигателя воздушного транспортного средства на взлетном режиме в земных условиях в килограммах силы;

3) в отношении водных несамоходных (буксируемых) транспортных средств, для которых определяется валовая вместимость, — как валовая вместимость в регистровых тоннах;

4) в отношении других водных и воздушных транспортных средств — как единица транспортного средства (ст. 359 НК РФ).

Налоговый кодекс РФ предусматривает налоговый и отчетный периоды. Налоговым периодом установлен календарный год. Помимо этого, к налогоплательщикам-организациям применяются отчетные периоды — первый, второй и третий кварталы. Однако законодательные (представительные) органы субъектов РФ по этому налогу вправе не устанавливать отчетные периоды.

Налоговые ставки устанавливаются законами субъектов РФ исходя из ставок, закрепленных в НК РФ. При этом соответственно видам транспортных средств учитывается мощность их двигателя, тяга реактивного двигателя или валовая вместимость транспортных средств, категория транспортных средств в расчете на: 1 л. с. мощности двигателя транспортного средства, 1 кг силы тяги реактивного двигателя, одну регистровую тонну транспортного средства или единицу транспортного средства. Например, НК РФ установил ставки налога на легковые автомобили с каждой лошадиной силы мощности двигателя до 100 л. с. — 2,5 руб.; свыше 250 л. с. — до 15 руб.; на самолеты и вертолеты — 25 руб. с каждой лошадиной силы, а на другие воздушные (и водные) транспортные средства, не имеющие двигателей, — 200 руб. с единицы транспортного средства (ст. 361 НК РФ).

Налоговые ставки, закрепленные в п. 1 ст. 361 НК РФ, могут быть увеличены или уменьшены законами субъектов РФ, но не более чем в десять раз. Однако ограничение размера уменьшения ставок не применяется в отношении легковых автомобилей с мощностью двигателя до 150 л. с. При этом допускается установление дифференцированных налоговых ставок в отношении каждой категории транспортных средств, а также с учетом количества лет, прошедших с года их выпуска.

Налоговым периодом определен календарный год. Отчетными периодами для налогоплательщиков-организаций признаются первый квартал, второй квартал, третий квартал. При установлении налога законодательные органы субъектов РФ вправе не устанавливать отчетные периоды.

Налогоплательщики-организации исчисляют сумму налога и сумму авансового платежа по налогу самостоятельно. Сумма налога, подлежащая уплате налогоплательщиками — физическими лицами, исчисляется налоговыми органами на основании сведений, которые представляются в налоговые органы органами, осуществляющими государственную регистрацию транспортных средств на территории России. Эти органы обязаны сообщать налоговым органам о транспортных средствах, зарегистрированных или снятых с регистрации, а также о лицах, на которые они зарегистрированы, в течение 10 дней после регистрации или снятия с регистрации.

Уплата налога и авансовых платежей по налогу производится налогоплательщиками в бюджет по месту нахождения транспортных средств.

Порядок и сроки уплаты налога и авансовых платежей по налогу для налогоплательщиков-организаций устанавливаются законами субъектов РФ. При этом срок уплаты налога не может быть установлен ранее 1 февраля года, следующего за истекшим налоговым периодом.

Налог подлежит уплате налогоплательщиками — физическими лицами в срок не позднее 1 декабря года, следующего за истекшим налоговым периодом. Налогоплательщики — физические лица уплачивают транспортный налог на основании налогового уведомления, направляемого налоговым органом.

Налогоплательщики-организации по истечении налогового периода представляют в налоговый орган по месту нахождения транспортных средств налоговую декларацию не позднее 1 февраля года, следующего за истекшим налоговым периодом. Организации, уплачивающие в течение налогового периода авансовые платежи по налогу, по истечении каждого отчетного периода должны представлять в налоговый орган по месту нахождения транспортных средств налоговый расчет по авансовым платежам по установленной форме.

Налогоплательщики, отнесенные к категории крупнейших, представляют налоговые декларации в налоговый орган по месту учета в качестве крупнейших налогоплательщиков.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какими нормативными актами регламентируется взимание налога на имущество организаций?
2. Какими полномочиями по установлению налога на имущество организаций обладает представительный орган субъекта РФ?
3. Какие категории субъектов правоотношений обозначаются термином «иностранная организация»?
4. В каких случаях иностранная организация признается плательщиком налога на имущество организаций?
5. Что обозначается термином «постоянное представительство иностранной организации»?
6. Является ли постоянное представительство иностранной организации самостоятельным плательщиком налога на имущество организаций?
7. Является ли плательщиком налога на имущество организаций обособленное подразделение организации, расположенное в арендованном помещении?
8. Что признается объектом налога на имущество организаций?

9. Как различается объект налогообложения для иностранных организаций в зависимости от того, осуществляют они деятельность на территории РФ через постоянное представительство или нет?

10. Что относится к категориям недвижимого и движимого имущества? Каким нормативным актом определена данная градация?

11. Какое имущество согласно правилам бухгалтерского учета относится к основным средствам?

12. Для какой категории плательщиков налога на имущество организаций объектом налога на имущество организаций является движимое и недвижимое имущество, относящееся к основным средствам?

13. В каких случаях движимое имущество, относящееся к объектам основных средств, не облагается налогом на имущество организаций?

14. В чем разница между амортизируемым имуществом и имуществом, не подлежащим амортизации, при исчислении налоговой базы (среднегодовой стоимости)?

15. Обладает ли полномочиями по установлению налога на имущество организаций представительный орган муниципального образования, на территории которого расположено имущество организации?

16. Какими нормативными актами определяются ставки налога на имущество организаций?

17. Какие ставки налога на имущество организаций действуют на территории региона (субъекта РФ), в котором вы проживаете?

18. Допускается ли по налогу на имущество организаций устанавливать дифференцированные ставки в зависимости от категории налогоплательщиков?

19. Как влияет на порядок уплаты налога на имущество организаций наличие или отсутствие отчетных периодов в рамках налогового периода?

20. Какие документы налоговой отчетности обязаны подавать плательщики налога на имущество организаций и в какие сроки?

21. Если организация имеет обособленное подразделение, расположенное на территории другого региона, по каким правилам определяется, бюджет какого субъекта РФ (по месту нахождения обособленного подразделения или по месту нахождения организации) должна производиться уплата налога на имущество организаций обособленным подразделением?

22. Если организация владеет недвижимостью, расположенной на территории иного субъекта РФ, где подлежит уплате налог на имущество организаций с этой недвижимости: по месту расположения недвижимости или по месту нахождения организации?

23. Какие льготы по налогу на имущество организаций предусмотрены НК РФ?

24. Какие дополнительные к перечисленным в НК РФ льготы по налогу на имущество организаций действуют в вашем регионе?

25. Обладает ли законодательный орган субъекта РФ правом не предоставлять льготы, установленные ст. 381 НК РФ?

26. На основе НК РФ раскройте систему региональных налогов, сравните ее с системой, первоначально установленной Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

27. В каком порядке устанавливаются и вводятся в действие региональные налоги?

28. К каким классификационным группам относится налог на имущество организаций? Что является объектом обложения по данному налогу? По каким ставкам он взимается?

29. В какой бюджет зачисляется налог на игорный бизнес? Какие намечены меры относительно территориального действия этого налога, и чем они обусловлены?

30. Что является объектом обложения по налогу на игорный бизнес? Каковы ставки этого налога и от чего зависит их размер?

31. К каким классификационным группам относится транспортный налог?

32. Назовите плательщиков транспортного налога. Что является объектом обложения по этому налогу? Поясните порядок уплаты транспортного налога физическими лицами и организациями.

33. Какие транспортные средства не облагаются транспортным налогом?

34. Каковы ставки транспортного налога, в зависимости от каких факторов они определяются по отношению к разным объектам налогообложения?

35. Каковы права субъектов РФ по правовому регулированию транспортного налога?

Глава 18. Местные налоги и сборы (правовые основы)

§ 1. Вводные положения

Конституция РФ закрепила права органов местного самоуправления устанавливать местные налоги и сборы и решать другие вопросы местного значения (ст. 132). Конституционная норма получила развитие в федеральных законах от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»¹, впоследствии утративших силу с 1 января 2009 г. В настоящее время взамен них действует Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 298-ФЗ).

¹ Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ упомянутые законы утратили силу с 1 января 2009 г., а в период со дня официального опубликования указанного Федерального закона и до его вступления в силу упомянутые законы применяются в части, не противоречащей положениям гл. 12 данного Федерального закона.

В рассматриваемых правах органов местного самоуправления нашли отражение положения Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 г., в которой особо выделена компетенция местных сообществ, касающаяся местных налогов и сборов. В этом документе (п. 1 и 3 ст. 9) отмечается, что местные сообщества имеют право в рамках экономической политики государства на собственные достаточные ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. «По крайней мере, часть финансовых ресурсов, говорится в Хартии, должна поступать за счет местных сборов и налогов, уровень которых они имеют право устанавливать в рамках закона».

Институт местных налогов и сборов известен с давних пор в зарубежных странах, он имеет свою историю и в России, включая постсоветский период активного формирования законодательства об этих платежах.

В зарубежных странах местные налоги и сборы являются главным источником доходов местных бюджетов. В Российской Федерации они таковыми не стали, даже в период 90-х гг. XX в., когда число их было более двух десятков. В эти годы начала формироваться новая система местных налогов и сборов взамен существовавших в советское время на основании Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 января 1981 г. «О местных налогах и сборах»¹ до вступления в действие Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». В соответствии с названным Указом в число местных налогов входили лишь три платежа — налог с владельцев строений, земельный налог и налог с владельцев транспортных средств, не идентичные установленным позднее одноименным налогам. Предусматривалась также возможность введения нескольких местных сборов, не получивших широкого распространения.

Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» выделил в налоговой системе группу платежей, обозначенную местными налогами. В нее были включены налоги в собственном смысле слова, помимо них — сборы и другие платежи, близкие по своим юридическим свойствам к налогам. Всего в Законе с учетом изменений и дополнений (на май 2002 г.) было предусмотрено 22 таких платежа, впоследствии перечень их был дополнен.

Вступивший в действие НК РФ резко сократил число местных налогов. К ним были отнесены только пять платежей: земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на рекламу, налог на на-

¹ Ведомости ВС СССР. 1981. № 5. Ст. 121. До этого акта действовал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10 апреля 1942 г. «О местных налогах и сборах» (Ведомости ВС СССР. 1942. № 13).

следование или дарение, переведенный из перечня налогов федерального уровня, и местные лицензионные сборы (ст. 15). В настоящее время к числу местных относятся только *земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговый сбор*.

Произошли изменения и в компетенции органов местного самоуправления. По ранее действовавшему законодательству местные налоги и сборы подразделялись на две группы в зависимости от порядка их установления и введения:

во-первых, налоги и сборы, устанавливаемые законодательством РФ и подлежащие *обязательному введению* на всей территории РФ. Конкретные ставки этих налогов определялись законодательными актами органов государственной власти субъектов РФ, а также органами местного самоуправления, если иное не предусмотрено законодательством РФ;

во-вторых, налоги и сборы, вводившиеся *по усмотрению органов местного самоуправления*, исходя из их перечня, предусмотренного федеральным законодательством.

К первой группе были отнесены: налог на имущество физических лиц, земельный налог, регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы. Другие платежи вошли во вторую группу, число их доходило до 20 и более.

В настоящее время отмеченных различий в порядке установления двух действующих местных налогов не предусмотрено.

Установление, введение в действие и прекращение действия местных налогов осуществляется на основании норм Налогового кодекса РФ представительными органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления также вправе в порядке и пределах, предусмотренных НК РФ, устанавливать по этим налогам налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов, льготы, основания и порядок их применения. Однако *отменены* местные налоги могут быть только НК РФ (п. 4 и 5 ст. 12 НК РФ).

Местным налогам свойствен ряд общих особенностей, а именно:

1) использование поступлений по этим платежам на местные нужды в пределах территории, подведомственной соответствующему органу местного самоуправления;

2) зачисление их в местные бюджеты в качестве закрепленных за них доходов;

3) отнесение введения данных платежей к компетенции представительных органов местного самоуправления;

4) контролирование органами местного самоуправления использования платежей по местным налогам как составной части доходов местных бюджетов;

5) наличие у органов местного самоуправления определенной законодательством РФ компетенции по правовому регулированию местных налогов.

Контроль за правильностью и своевременностью взимания в бюджет местных налогов, как и налогов других уровней, осуществляется налоговыми органами в соответствии с нормами НК РФ и Законом РФ «О налоговых органах Российской Федерации» во взаимодействии с федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления (ст. 4).

§ 2. Налоги на имущество физических лиц

До принятия Закона РФ от 9 декабря 1991 г. № 2003-I «О налогах на имущество физических лиц» (с изм. от 2 ноября 2013 г. № 306-ФЗ) в советский период действовало налогообложение принадлежащего гражданам имущества лишь по отдельным его видам, в сущности, единичным: это налоги с владельцев строений и с владельцев транспортных средств. До 1950—1960-х гг. существовали налоги и с владельцев скота. К этой же группе относилось и налогообложение земли (платеж именовался земельной рентой). В силу незначительности объектов налогообложения не применялось обобщающего их наименования, не существовало и общего нормативного акта, регулирование производилось отдельными нормативными актами по конкретным видам имущества.

Поимущественные налоги действовали и в царской России (например, квартирный налог, налог с наследства). Они взимаются в зарубежных странах со стоимости движимого и недвижимого имущества, обычно по невысоким ставкам, в системе местного налогообложения. Особенность имущественных налогов состоит в том, что их объектом является имущество само по себе, *а не как источник дохода*¹.

Вышеназванный Закон РФ *в едином акте установил налогообложение имущества граждан, охватывающее разнообразные его виды*. Как исключение были выделены автомобили и другие транспортные средства на пневмоходу и земельные участки. Круг объектов обложения

¹ По законодательству царской России выделялись помимо имущественных еще и имущественно-подоходные налоги, в которых учитывалась доходность объектов налогообложения. См.: *Ходский Л. С.* Основы государственного хозяйства. СПб., 1894. С. 167, 275.

налогом на имущество в сравнении с недавним прошлым существенно расширен.

Впоследствии значительные изменения в налогообложение имущества физических лиц были внесены Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 168-ФЗ¹. В основном они коснулись ставок налога на строения, помещения и сооружения. Так, взамен установленной прежде единой ставки в 0,1% от стоимости названного имущества были предусмотрены дифференцированные ставки в зависимости от *размера его стоимости*. Соответственно уточнена компетенция органов местного самоуправления по установлению ставок налогов на имущество физических лиц.

Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации» из объектов налогообложения были исключены такие транспортные средства, как вертолеты, самолеты, яхты и другие средства не на пневмоходу. С 1 января 2003 г. они стали объектом налогообложения транспортного налога, относящегося к *налогам регионального уровня*.

В настоящее время налог на имущество физических лиц регулируется гл. 32 части второй Налогового кодекса РФ.

Плательщиками налога признаются физические лица, обладающие правом собственности на имущество, признаваемое объектом налогообложения.

Если имущество, признаваемое объектом налогообложения, находится в общей *долевой* собственности нескольких физических лиц, налогоплательщиком считается каждое из них соразмерно своей доле в этом имуществе. Аналогично определяются налогоплательщики, если имущество находится в общей *долевой* собственности физических лиц и предприятий (организаций). Однако, если имущество находится в общей *совместной* собственности нескольких физических лиц, на них возложена равная ответственность по исполнению налогового обязательства. При этом плательщиком налога может быть одно из этих лиц, определяемое по соглашению между ними.

Объектом налогообложения признается расположенное в пределах муниципального образования (города федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя) следующее имущество: жилой дом; жилое помещение (квартира, комната); гараж, машино-место; единый недвижимый комплекс; объект незавершенного строи-

¹ Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О налогах на имущество физических лиц».

тельства; иные здание, строение, сооружение, помещение. При этом жилые строения, расположенные на земельных участках, предоставленных для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального жилищного строительства, относятся к жилым домам. Не признается объектом налогообложения имущество, входящее в состав общего имущества многоквартирного дома.

Налоговая база в отношении объектов налогообложения определяется исходя либо из инвентаризационной, либо из их кадастровой стоимости. Это обусловлено утверждением субъектом РФ нормативного правового акта о порядке определения кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества на территории региона или отсутствием такого акта. При принятии указанного порядка определение налоговой базы, исходя из кадастровой стоимости, устанавливается нормативно-правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя). Однако с 1 января 2020 г. на всей территории РФ должна быть введена кадастровая стоимость оценки имущества физических лиц.

При установлении кадастровой стоимости имущества налоговая база определяется в отношении каждого объекта как его кадастровая стоимость, указанная в государственном кадастре недвижимости по состоянию на 1 января года.

Если кадастровая стоимость имущества не установлена, налоговая база определяется в отношении каждого объекта налогообложения как его инвентаризационная стоимость, исчисленная с учетом коэффициента-дефлятора на основании данных об инвентаризационной стоимости, представленных в налоговые органы до 1 марта 2013 г. Коэффициент-дефлятор принимается ежегодно приказом Министерства экономического развития РФ (Минэкономразвития России).

Налоговый период составляет один календарный год.

Налоговым кодексом РФ установлены *предельные ставки налогов* в дифференцированных размерах в зависимости от инвентаризационной стоимости имущества.

При стоимости имущества до 300 тыс. руб. ставка налога составляет до 0,1%; от 300 тыс. до 500 тыс. руб. — от 0,1 до 0,3%; свыше 500 тыс. руб. — от 0,3 до 2,0%.

В случае определения налоговой базы из кадастровой стоимости ставка налога составляет:

1) до 0,1% в отношении: жилых домов, жилых помещений; объектов незавершенного строительства в случае, если проектируемым назначением таких объектов является жилой дом; единых недвижимых

комплексов, в состав которых входит хотя бы одно жилое помещение (жилой дом); гаражей и машино-мест; хозяйственных строений или сооружений, площадь каждого из которых не превышает 50 кв. м и которые расположены на земельных участках, предоставленных для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства или индивидуального жилищного строительства;

2) до 2% в отношении объектов налогообложения, кадастровая стоимость каждого из которых превышает 300 млн руб.;

3) 0,5% в отношении прочих объектов налогообложения.

Налоговые ставки, указанные в п. 1, могут быть уменьшены до 0 или увеличены, но не более чем в три раза нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя).

Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости:

1) от кадастровой стоимости объекта налогообложения (суммарной инвентаризационной стоимости объектов налогообложения, умноженной на коэффициент-дефлятор (с учетом доли налогоплательщика в праве общей собственности на каждый из таких объектов);

2) вида объекта налогообложения;

3) места нахождения объекта налогообложения;

4) видов территориальных зон, в границах которых расположен объект налогообложения.

Сумма налога исчисляется налоговыми органами по истечении налогового периода отдельно по каждому объекту налогообложения как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы.

Сумма налога исчисляется на основании сведений, представленных в налоговые органы.

В случае, если объект налогообложения находится в общей долевой собственности, налог исчисляется для каждого из участников долевой собственности пропорционально его доле в праве собственности на такой объект налогообложения.

В случае, если объект налогообложения находится в общей совместной собственности, налог исчисляется для каждого из участников совместной собственности в равных долях.

Сумма налога исчисляется налоговыми органами по истечении налогового периода отдельно по каждому объекту налогообложения как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы.

Сумма налога исчисляется на основании сведений, представленных в налоговые органы.

В случае, если объект налогообложения находится в общей долевой собственности, налог исчисляется для каждого из участников долевой собственности пропорционально его доле в праве собственности на такой объект налогообложения.

В случае, если объект налогообложения находится в общей совместной собственности, налог исчисляется для каждого из участников совместной собственности в равных долях.

В НК РФ определенным группам физических лиц предусмотрены *льготы*. Так, освобождаются от налога: Герои Советского Союза и Герои РФ, а также лица, награжденные орденом Славы трех степеней; инвалиды I и II групп, инвалиды с детства; участники Гражданской и Великой Отечественной войны, других боевых операций по защите СССР из числа военнослужащих, проходивших службу в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии, и партизан; пенсионеры; родители и супруги военнослужащих и государственных служащих, погибших при исполнении служебных обязанностей и др.

Органы местного самоуправления могут установить *дополнительные льготы* помимо предусмотренных в НК РФ и уменьшать размеры ставок.

Порядок исчисления и сроки уплаты: поскольку данный налог является местным, он зачисляется в местный бюджет (по месту нахождения, регистрации имущества). Исчисление налогов возложено на налоговые органы, которые вручают налогоплательщикам *налоговые уведомления*.

Сведения, необходимые для исчисления налога по состоянию на 1 января текущего года, обязаны представлять в налоговый орган ежегодно до 15 февраля органы, осуществляющие регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Налог подлежит уплате налогоплательщиками в срок не позднее 1 декабря года, следующего за истекшим налоговым периодом. Налог уплачивается по месту нахождения объекта налогообложения на основании налогового уведомления, направляемого налогоплательщику налоговым органом. Направление налогового уведомления допускается не более чем за три налоговых периода, предшествующих календарному году его направления.

§ 3. Земельный налог

Земельный кодекс РФ в ст. 65 закрепляет платность использования земли на территории РФ. Формами платы за использование земли являются земельный налог и арендная плата. Взимание *земельного нало-*

га регламентируется гл. 31 НК РФ¹. Данный налог относится к числу местных, это означает, что он вводится по решению представительного органа муниципального образования, которому также принадлежит полномочие устанавливать отдельные элементы налогообложения (налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налога, льготы). Он будет взиматься до введения другого налога — на недвижимость.

В городах федерального значения (Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе) земельный налог вводится законами данных субъектов РФ.

Налогоплательщиками признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения. Иные формы владения землей (безвозмездное срочное пользование, аренда) не влекут возникновения обязанности по уплате данного налога.

Объектами обложения земельным налогом являются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования.

Все земельные участки, расположенные на территории РФ, независимо от форм собственности на землю, целевого назначения и разрешенного их использования подлежат государственному кадастровому учету². Налогообложение земли основывается на *кадастровой стоимости* — это стоимость земельного участка, установленная в результате государственной кадастровой оценки земли³. Государственную кадастровую оценку земли осуществляет Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)⁴.

На эту Службу возложено также ведение государственного земельного кадастра и предоставление информации из него заинтересованным лицам, в том числе налогоплательщикам и налоговым органам. Эта информация необходима указанным субъектам для исчисления земельного налога. Сведения о кадастровой стоимости земельных уча-

¹ Введена в действие с 1 января 2005 г. До 2005 г. налог взимался на основании Закона РФ «О плате за землю».

² См. ст. 1 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (с изм. от 1 мая 2016 г. № 119).

³ Помимо кадастровой существует также рыночная стоимость земельных участков. См. ст. 66 ЗК РФ (с изм. от 1 мая 2016 г. № 119); гл. III¹ Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (с изм. от 26 апреля 2016 г. № 111-ФЗ).

⁴ См. постановление Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 1481).

сков, расположенных на территории муниципального образования, размещаются на официальном сайте Росреестра в сети Интернет¹. Однако это не единственный способ получения необходимой информации. Налогоплательщики могут получить ее, обратившись в Росреестр с запросом². Налоговые органы сведения о земельных участках и их кадастровой стоимости также получают от органов Росреестра.

Ставки земельного налога устанавливаются нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования, но не выше предельного размера, закрепленного ст. 394 НК РФ. Размер ставки дифференцируется в зависимости от категории земельного участка и вида территориальной зоны, к которому он относится. Так, ставка в размере 0,3% от налоговой базы (т. е. кадастровой стоимости) распространяется на земельные участки: 1) сельскохозяйственного назначения³; 2) в населенных пунктах в зоне сельскохозяйственного использования (если они фактически используются для сельскохозяйственного производства); 3) занятые жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса либо предоставленные для жилищного строительства; 4) предоставленные для личного подсобного или дачного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства; 5) ограниченные в обороте в соответствии с законодательством РФ, предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд.

Прочие земельные участки облагаются по ставке 1,5% от их кадастровой стоимости. Представительный орган муниципального образования при введении земельного налога на подведомственной территории может установить дополнительную дифференциацию налоговых ставок в зависимости от категории земель и (или) разрешенного использования земельного участка.

Например, на территории г. Саратова в пределах 1,5%-ной ставки действует следующая градация: 0,5% (земельные участки, занятые гаражами); 0,75% (земли, занятые автостоянками, объектами оздоровительного назначения и др.); 1,5% (все прочие земельные участки)⁴.

Налоговый период по земельному налогу равен календарному году. Для организаций в рамках налогового периода могут быть выделены

¹ См. постановление Правительства РФ от 7 февраля 2008 г. № 52 «О порядке доведения кадастровой стоимости земельных участков до сведения налогоплательщиков».

² См. ст. 14 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости».

³ Это земли, расположенные за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства (ст. 77 ЗК РФ).

⁴ См. решение Саратовской городской Думы от 27 октября 2005 г. № 63-615 «О земельном налоге» (с изм. от 21 июля 2016 г. № 64-644)..

отчетные периоды: первый, второй и третий кварталы. Наличие отчетных периодов определяет возникновение обязанности налогоплательщика по итогам каждого отчетного периода уплачивать авансовые платежи по налогу. Однако по решению представительного органа муниципального образования отчетные периоды могут и не выделяться.

Порядок исчисления земельного налога различен в зависимости от вида налогоплательщика. Так, организации производят исчисление налога самостоятельно на основании сведений о кадастровой стоимости принадлежащего им земельного участка и соответствующей налоговой ставки.

Исчисление налога в отношении физических лиц производится налоговым органом на базе имеющихся у него сведений об объекте налогообложения. Налогоплательщику в этом случае направляется *налоговое уведомление*¹, в котором содержится информация, необходимая для уплаты налога: сумма налога, срок его уплаты и др. Следует подчеркнуть, что согласно п. 4 ст. 57 НК РФ в случаях, когда расчет налоговой базы производится налоговым органом, обязанность по уплате налога возникает не ранее даты получения налогового уведомления. То есть физические лица не должны уплачивать этот налог, если не получили уведомления на его уплату, в отличие от организаций, которые обязаны производить уплату самостоятельно в установленные сроки. Налоговые уведомления должны быть направлены налогоплательщикам не позднее 30 дней до наступления срока платежа (ст. 52 НК РФ).

Еще одна особенность налогообложения земли, принадлежащей физическим лицам, — допускается формирование одного налогового уведомления за несколько прошедших налоговых периодов, но не более чем за три налоговых периода, предшествующих календарному году направления налогового уведомления (п. 4 ст. 397 НК РФ).

Как известно, взимание налогов может не только обеспечивать фискальные интересы государства и муниципального образования, но и выполнять регулирующую функцию. Особенности порядка исчисления земельного налога в отношении участков, выделенных под жилищное строительство, являются наглядным примером реализации регулирующего воздействия, направленного на стимулирование хозяйствующего субъекта использовать полученные земли по назначению и закончить строительство в кратчайшие сроки, поскольку в про-

¹ Форма налогового уведомления на уплату земельного налога физическими лицами утверждена приказом ФНС России от 25 декабря 2014 г. № ММВ-7-11/673@ «Об утверждении формы налогового уведомления».

тивном случае он несет дополнительные имущественные затраты в форме уплаты земельного налога в повышенном размере.

Так, если физическое лицо приобрело в собственность земельный участок для индивидуального жилищного строительства, но в течение 10 лет строительство не было закончено (права на объект недвижимости не зарегистрированы), то по истечении 10-летнего срока сумма земельного налога, подлежащая уплате за данный участок земли, удваивается (при исчислении налога применяется коэффициент 2).

Если земельный участок приобретен физическим лицом или организацией для жилищного строительства (кроме индивидуального), то с момента его приобретения налог исчисляется с коэффициентом 2. Если строительство завершено до истечения этого трехлетнего срока, то производится перерасчет налога за прошедшие налоговые периоды: налог исчисляется по обычной ставке (применяется коэффициент 1), определяется сумма излишне уплаченного налога, которая подлежит возврату или зачету. Если же строительство не завершено в течение трех лет, то начиная с четвертого года и вплоть до государственной регистрации прав на построенный объект исчисление налога производится с коэффициентом 4, т. е. сумма налога повышается.

Установленный НК РФ *порядок уплаты* земельного налога предусматривает исчисление и уплату *авансовых платежей по налогу*. Организации по итогам каждого отчетного периода исчисляют авансовые платежи по налогу на основе кадастровой стоимости земельного участка и 1/4 налоговой ставки. Срок уплаты авансового платежа по земельному налогу определяется нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. По итогам налогового периода (календарного года) налог исчисляется указанными налогоплательщиками в обычном порядке (по полной ставке), однако сумма налога, которая будет уплачиваться, определяется как разница между исчисленной суммой налога и уже уплаченными в течение данного налогового периода авансовыми платежами. Результаты этих исчислений отражаются в *налоговой декларации по земельному налогу*¹, которая должна быть представлена в налоговый орган не позднее 1 фев-

¹ Форма этого документа утверждена приказом Минфина России от 16 сентября 2008 г. № 95н «Об утверждении форм налоговой декларации и налогового расчета по авансовым платежам по земельному налогу и Порядков их заполнения» (Российская газета. 2008. 10 окт.). Следует учесть, что в настоящее время подача налогового расчета по авансовым платежам не предусматривается. Кроме того, в соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 229-ФЗ в п. 7 ст. 80 НК РФ, формы и порядок заполнения форм налоговых деклараций (расчетов) утверждаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов, по согласованию с Минфином России.

раля года, следующего за истекшим налоговым периодом. Срок уплаты налога определяется актом представительного органа муниципального образования, но не ранее 1 февраля года, следующего за истекшим налоговым периодом.

Физические лица, уплачивающие земельный налог на основании налоговых уведомлений, не обязаны представлять в налоговый орган налоговую декларацию. Налог должен быть ими уплачен не позднее 1 декабря года, следующего за истекшим налоговым периодом (п. 1 ст. 397 НК РФ).

Налоговые льготы по земельному налогу предоставляются в трех формах:

1) в форме *освобождения от налогообложения некоторых категорий земель, которые изъяты или ограничены в обороте*. Так, согласно ст. 27 ЗК РФ из оборота изъяты земельные участки, занятые государственными природными заповедниками, национальными парками, зданиями, в которых расположены военные суды и другие объекты, находящиеся в федеральной собственности. В соответствии с подп. 1 п. 2 ст. 389 НК РФ земли, изъятые из оборота, не признаются объектом налогообложения.

Перечень видов земельных участков, ограниченных в обороте, также содержится в ст. 27 ЗК РФ, однако от налогообложения освобождаются лишь некоторые из них, перечисленные в п. 2 ст. 389 НК РФ: земли в пределах лесного фонда, земли, занятые особо ценными объектами культурного наследия народов РФ, и др.;

2) в форме *освобождения от налогообложения отдельных категорий налогоплательщиков*. От налогообложения освобождены организации и учреждения уголовно-исполнительной системы (в отношении земельных участков, предоставленных для выполнения возложенных на них функций), религиозные организации (в отношении участков, на которых расположены объекты религиозного и благотворительного назначения), общероссийские общественные организации инвалидов (в отношении участков, используемых для осуществления уставной деятельности), а также другие субъекты, перечень которых закреплен ст. 395 НК РФ;

3) в форме *уменьшения налоговой базы отдельных категорий налогоплательщиков*. Налоговая база (кадастровая стоимость участка) уменьшается на *необлагаемую налогом сумму* в размере 10 тыс. руб. на одного налогоплательщика. Эта льгота распространяется на лиц, перечисленных в п. 5 ст. 391 НК РФ: Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации, полные кавалеры ордена Славы; инвалиды с детства; ве-

тераны и инвалиды Великой Отечественной войны, ветераны и инвалиды боевых действий и др.

Помимо этого, актом представительного органа муниципального образования могут быть введены и иные, дополнительные к указанным формам, льготы по уплате земельного налога.

Например, на территории г. Саратова действует полное или частичное освобождение от уплаты земельного налога в отношении организаций, использующих земельные участки для реализации социально значимых функций; пенсионеров; лиц, имеющих трех и более детей, и др.¹

С момента введения земельного налога в 1991 г. предусматривалось, что он имеет целевой характер и средства от него могут быть использованы только на цели, связанные с повышением качества земель и землепользования на территории РФ. В настоящее время целевого предназначения при использовании поступлений от уплаты земельного налога законодательством не фиксируется. В соответствии с гл. 9 БК РФ земельный налог является доходом бюджета того муниципального образования, за земли которого он уплачивается.

§ 4. Торговый сбор

Торговый сбор — новый обязательный платеж, введенный в систему налогов и сборов РФ с 1 января 2015 г.² Он отнесен к числу местных, поэтому устанавливается и вводится в действие на территории соответствующего муниципального образования актами его представительного органа. При этом муниципальное образование обладает полномочиями установить ставку сбора, а также льготы по его уплате и порядок их применения. В городах федерального значения (Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе) вопросы установления и введения торгового сбора отнесены к компетенции соответствующего субъекта РФ.

Объектом обложения торговым сбором является использование движимого или недвижимого имущества для осуществления предпринимательской деятельности, в отношении которого установлен данный сбор. В настоящее время он касается осуществления торговой деятельности и организации розничных рынков.

Определение торговой деятельности закреплено Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»

¹ См. решение Саратовской городской Думы «О земельном налоге».

² См. Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 382-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

(с изм. от 31 декабря 2014 г. № 493-ФЗ), однако оно скорректировано НК РФ. В целях обложения торговым сбором под торговлей понимается деятельность, связанная с розничной, мелкооптовой и оптовой куплей-продажей товаров, осуществляемая через объекты стационарной и нестационарной торговой сети, а также через товарные склады.

Организация розничных рынков представляет собой деятельность управляющих рынком компаний, регламентированная Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (с изм. от 31 декабря 2014 г. № 493-ФЗ)¹: по продаже энергетических ресурсов на розничных рынках; по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на ярмарках, организуемых вне пределов розничных рынков и имеющих временный характер; по проведению организованных торгов. *Управляющая рынком компания* — юридическое лицо, которому принадлежит рынок, состоящее на учете в налоговом органе по месту нахождения рынка и имеющее разрешение на право организации рынка, полученное в порядке, установленном Правительством РФ².

Плательщиками сбора являются организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие перечисленные виды предпринимательской деятельности с использованием объектов движимого и (или) недвижимого имущества. Если индивидуальные предприниматели, применяют патентную систему налогообложения или систему налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог) в отношении тех же видов деятельности, на которые распространяется торговый сбор, то от уплаты последнего они освобождаются.

В отношении плательщиков торгового сбора действует *специальный механизм их учета*, предполагающий постановку на учет (снятие с учета) в качестве плательщика торгового сбора в налоговом органе по месту нахождения объекта недвижимого имущества (если облагаемая деятельность связана с использованием недвижимого имущества) или по месту нахождения организации (месту жительства индивидуально-го предпринимателя) — в иных случаях (например, если торговля ведется через объекты нестационарной торговой сети).

Постановка на учет (снятие с учета) в налоговом органе в целях обложения торговым сбором — обязанность его плательщика. Для ее ис-

¹ СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 34; 2015. № 1 (ч. 1). Ст. 46.

² См. постановление Правительства РФ от 10 марта 2007 г. № 148 «Об утверждении Правил выдачи разрешений на право организации розничного рынка» (с изм. от 7 июня 2012 г. № 570).

полнения он обязан направить в налоговый орган *уведомление* — письменное заявление или заявление, составленное в электронной форме и переданное по телекоммуникационным каналам связи с применением усиленной квалифицированной электронной подписи.

В уведомлении указывается информация об объекте обложения сбором: вид предпринимательской деятельности; объект осуществления торговли, с использованием которого осуществляется (прекращается) указанная предпринимательская деятельность; характеристики (количество и (или) площадь) объекта осуществления торговли, необходимые для определения суммы сбора; наличие освобождения от уплаты. Этот документ должен быть направлен в налоговый орган не позднее пяти дней с даты возникновения объекта обложения сбором (т. е. с момента начала использования движимого или недвижимого имущества для торговой деятельности или организации деятельности розничного рынка).

Осуществление деятельности без представления данного уведомления (т. е. без постановки на учет в налоговом органе) признается налоговым правонарушением, предусмотренным ст. 116 НК РФ и влечет взыскание штрафа в размере 10% от доходов, полученных в результате такой деятельности, но не менее 40 тыс. руб. Помимо этого, должностные лица плательщика-организации могут быть также привлечены к административной ответственности на основании ст. 15.3 КоАП РФ.

Плательщик сбора обязан уведомить налоговый орган о каждом изменении показателей объекта осуществления торговли, которое влечет за собой изменение суммы сбора, не позднее пяти дней со дня соответствующего изменения.

Постановка на учет (снятие с учета) в качестве плательщика торгового сбора осуществляется не только на основании указанного уведомления. В системе органов местного самоуправления решением представительного органа муниципального образования (городов федерального значения) может быть создана специальная структура, уполномоченная осуществлять сбор, обработку и передачу налоговым органам сведений об объектах обложения сбором. В НК РФ эта структура обозначена как *уполномоченный орган*, к задачам которого отнесено осуществление контроля за полнотой и достоверностью информации об объектах обложения торговым сбором на территории своего муниципального образования (города федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя).

При выявлении объектов обложения сбором, в отношении которых в налоговый орган не представлено уведомление или в уведомле-

нии указаны недостоверные сведения, уполномоченный орган в течение пяти дней составляет акт о выявлении нового объекта обложения сбором или акт о выявлении недостоверных сведений в отношении объекта обложения сбором и направляет указанную информацию в налоговый орган¹. Плательщика сбора также должен быть осведомлен о направлении информации в налоговый орган: указанный акт направляется ему в течение пяти дней с даты ее направления. Эти документы могут быть обжалованы плательщиком сбора в порядке, установленном законодательством РФ.

На основании полученной информации о выявленных объектах обложения сбором, в отношении которых в налоговый орган не представлено уведомление или в уведомлении указаны недостоверные сведения, налоговый орган направляет плательщику сбора требование об уплате сбора в срок не позднее 30 дней со дня поступления указанной информации. Указанная в требовании сумма сбора исчисляется на основании сведений, представленных в налоговые органы уполномоченным органом.

Ставки сбора устанавливаются нормативными правовыми актами муниципальных образований (законами городов федерального значения) в рублях за квартал в расчете на объект осуществления торговли или на его площадь. Кодексом определены ограничения на их размер. Так, ставка сбора по торговой деятельности не может превышать *расчетную сумму налога, подлежащую уплате на основании патента* по соответствующему виду деятельности, выданного на три месяца в этом муниципальном образовании.

Применительно к деятельности по организации розничных рынков имеется ограничение другое: ставка не может превышать 550 руб. на 1 кв. м площади розничного рынка. Указанная ставка подлежит ежегодной индексации на коэффициент-дефлятор².

Нормативными правовыми актами муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) могут быть установлены дифференцированные ставки сбора в зависимости от территории осуществления конкретного вида торговой деятельности, категории плательщика сбора, особенностей осуществления отдельных видов торговли, а также особенно-

¹ См. приказ ФНС России от 10 марта 2016 г. № ММВ-7-2/122@ «Об утверждении форм и формата представления Информации о выявлении нового объекта обложения торговым сбором, Информации о выявлении недостоверных сведений в отношении объекта обложения торговым сбором в электронной форме, порядка их направления в налоговый орган».

² См. приказ Минэкономразвития России от 20 октября 2015 г. № 772 «Об установлении коэффициентов-дефляторов на 2016 год» (с изм. от 18 ноября 2015 г. № 854).

стей объектов осуществления торговли. При этом ставка сбора может быть снижена вплоть до нуля.

Порядок исчисления и уплаты сбора: периодом обложения сбором признается квартал. Сумма сбора определяется плательщиком самостоятельно для каждого объекта обложения сбором начиная с периода обложения, в котором возник объект обложения сбором как произведение ставки сбора в отношении соответствующего вида предпринимательской деятельности и фактического значения физической характеристики соответствующего объекта осуществления торговли.

Уплата сбора производится не позднее 25-го числа месяца, следующего за периодом обложения.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какие особенности свойственны местным налогам?
2. На какой правовой основе действуют местные налоги?
3. Какой порядок установления местных налогов предусмотрен законодательством?
4. Какие налоги относятся к местным?
5. В каком порядке определяются ставки местных налогов и сборов?
6. К каким классификационным группам платежей относится налог на имущество физических лиц? Каким законодательством он регулируется?
7. Дайте юридическую характеристику налога на имущество физических лиц соответственно основным элементам налогообложения.
8. Какие льготы установлены по налогам на имущество физических лиц? Кем они устанавливаются?
9. Каков порядок исчисления и уплаты налогов на имущество физических лиц?
10. К каким классификационным группам относится земельный налог?
11. Дайте юридическую характеристику земельного налога. Каким законодательством он регулируется?
12. Какие группы плательщиков земельного налога выделяет законодательство?
13. В каком порядке устанавливаются ставки земельного налога?
14. В какой бюджет (какие бюджеты) зачисляются суммы по земельному налогу?
15. Назовите формы платы за землю по действующему законодательству.
16. Какие полномочия принадлежат представительному органу муниципального образования в сфере регулирования взимания земельного налога?
17. Какие виды владения земельными участками влекут возникновение обязанности уплачивать земельный налог?
18. Какими способами налогоплательщик может получить информацию о кадастровой стоимости своего земельного участка?

19. Что такое кадастровая стоимость земельного участка? В каком качестве этот показатель используется при исчислении земельного налога?

20. Какие ставки земельного налога закреплены в НК РФ? Это минимально допустимый или предельный размер ставок земельного налога?

21. На какие виды земельных участков распространяется ставка 0,3% от кадастровой стоимости? Может ли она быть уменьшена? Увеличена? Может ли она иметь дифференцированный характер в зависимости от вида налогоплательщика? В зависимости от категории земельного участка?

22. Какие ставки земельного налога действуют на территории муниципального образования, в котором вы постоянно проживаете? Каким нормативным актом они установлены?

23. Кто и в какие сроки обязан представлять в налоговый орган расчеты по авансовым платежам по земельному налогу?

24. Чем отличается порядок уплаты земельного налога физическими лицами от порядка его уплаты организациями?

25. Кому налоговый орган должен направлять налоговое уведомление на уплату земельного налога?

26. Какая информация должна содержаться в налоговом уведомлении? В какие сроки оно должно быть направлено налогоплательщику?

27. Если организация не получила налоговое уведомление на уплату земельного налога, должна ли она его уплатить? Если физическому лицу, не являющемуся индивидуальным предпринимателем, налоговое уведомление не было направлено, возникает ли у него обязанность уплатить земельный налог самостоятельно?

28. Как изменяется порядок исчисления земельного налога в отношении земельного участка, приобретенного физическим лицом для индивидуального жилищного строительства, если в течение 10 лет строительство не было завершено?

29. В каком порядке производится исчисление земельного налога в отношении земельных участков, приобретенных не для индивидуального жилищного строительства?

30. В чем разница между такими документами налоговой отчетности, как расчет по авансовым платежам и налоговая декларация по земельному налогу?

31. Распространяется ли на физическое лицо обязанность представлять в налоговый орган налоговую декларацию по земельному налогу?

32. В какие сроки должна быть представлена налоговая декларация по земельному налогу? Какими нормативными актами они закреплены?

33. В какие сроки земельный налог подлежит уплате? Какими нормативными актами они определены?

34. Можно ли установить обязанность уплачивать земельный налог авансовыми платежами физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями?

35. Облагаются ли земельным налогом земли, изъятые из оборота? Каким нормативным актом определяется перечень земель, изъятых из оборота?

36. Облагаются ли земельным налогом земли, ограниченные в обороте? Назовите, какие категории земельных участков, ограниченных в обороте, не облагаются земельным налогом, облагаются им.

37. Какие категории налогоплательщиков освобождены от уплаты земельного налога? Какие категории налогоплательщиков имеют право применять при исчислении земельного налога вычет необлагаемой налогом суммы? Какие льготы предоставляются управляющим компаниям инновационного центра «Сколково» в отношении предоставленных им земельных участков?

38. В бюджет какого муниципального образования поступают доходы от уплаты земельного налога: по месту жительства владельца земельного участка или по месту нахождения земельного участка?

39. Что является объектом обложения торговым сбором?

40. Каким признакам налога соответствует торговый сбор? Каким признакам сбора соответствует торговый сбор? Сделайте вывод о природе данного платежа?

41. Обладают ли органы местного самоуправления полномочиями по контролю: за своевременностью и полнотой уплаты торгового сбора, за объектами обложения торговым сбором?

42. Обладают ли органы местного самоуправления полномочиями: повышать ставку торгового сбора, устанавливать дифференцированные ставки торгового сбора, расширять перечень объектов обложения торговым сбором?

Глава 19. Специальные налоговые режимы и правовой режим налогообложения на территориях со специальным режимом предпринимательской и инвестиционной деятельности

§ 1. Вводные положения

Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (ст. 3) была предусмотрена возможность установления российским законодательством *специальных налоговых режимов* (систем налогообложения), т. е. *введения особого порядка исчисления и уплаты налогов*, включая *замену совокупности каких-либо федеральных, региональных и местных налогов и сборов одним налогом*. При этом установление и введение в действие специальных налоговых режимов не означает установления и введения новых налогов и сборов.

Впоследствии институт специальных налоговых режимов был выделен и уточнен в ст. 18 НК РФ и в разд. VIII¹ НК РФ. В настоящее время Кодекс к ним относит: упрощенную систему налогообложения, систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, систему налогообло-

жения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог), систему налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции, а также патентную систему (последняя введена Федеральным законом от 25 июня 2012 г. № 94-ФЗ¹).

Специальные налоговые режимы применяются в случаях и порядке, которые предусмотрены НК РФ и иными актами законодательства о налогах и сборах. При их применении может быть предусмотрен особый порядок определения элементов налогообложения, а также освобождение от обязанности по уплате отдельных налогов и сборов, закрепленных ст. 13—15 НК РФ.

В ранее действовавших нормах Кодекса упоминались системы налогообложения в свободных экономических зонах и системы налогообложения в закрытых административно-территориальных образованиях.

Статус этих территорий регулируется специальными законодательными актами РФ, однако наряду с особенностями в налоговых отношениях на них распространяются и нормы НК РФ. Например, в отношении резидентов особых экономических зон как части территории РФ, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, предусмотрены гарантии от неблагоприятного изменения и законодательства о налогах и сборах².

В настоящее время, помимо особых экономических зон, действуют и иные зоны с особым режимом осуществления предпринимательской деятельности (зоны территориального развития, территории опережающего социально-экономического развития, территории субъектов РФ, где реализуются региональные инвестиционные проекты и др.), резиденты которых вправе при соблюдении определенных условий, установленных российским законодательством РФ, использовать льготы при уплате публичных налоговых платежей, в том числе налога на прибыль, налога на добавленную стоимость и др.

Установление специальных налоговых режимов исходит из задач эффективности действия системы налогов и сборов. В связи с этим требуется учет особенностей отдельных категорий налогоплательщиков, а также состояния экономики или правового статуса территорий в сочетании с общегосударственными интересами и социально-экономической политикой.

¹ См. названный раздел НК РФ (с изм. от 3 июля 2016 г. № 249-ФЗ).

² См. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 213-ФЗ).

§ 2. Упрощенная система налогообложения

Сложность налоговой системы, включающей значительное число разнообразных платежей разного уровня, вызывает затруднения у малых предприятий в их расчетах, ведении бухгалтерского учета и налоговой отчетности в связи с отсутствием на них соответствующих квалифицированных работников. С учетом этих обстоятельств был принят Федеральный закон от 29 декабря 1995 г. № 222-ФЗ «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства»¹.

Впоследствии эта система была урегулирована гл. 26² НК РФ, введенной Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 104-ФЗ, с рядом изменений и дополнений². Нормы данной главы уточнили ранее установленные порядок перехода на данную систему налогообложения и круг налогоплательщиков, а также перечень исключаемых из оплаты налогов. В отличие от утратившего силу Закона, НК РФ не подчеркивает связь рассматриваемого режима с малым предпринимательством, хотя и вводит определенные ограничения, касающиеся экономической характеристики налогоплательщиков, как условие получения права перехода на этот режим. Вместе с тем предусмотрены полномочия субъектов РФ по дифференциации ставок в пределах от 1 до 6% (если объектом налогообложения являются доходы), а также возможность установления нулевой ставки; а также от 5 до 15% (если объектом налогообложения являются доходы, уменьшенные на величину расходов) в зависимости от категорий налогоплательщиков (ст. 346²⁰ НК РФ).

Упрощенная система, субъектами которой могут быть организации и индивидуальные предприниматели, применяется наряду с общей системой налогообложения. Переход на нее и возврат к общей системе осуществляются налогоплательщиками добровольно при наличии определенных критериев данной системы. Заявление (уведомление) подается в налоговый орган.

С 2017 г. получить право применять данную систему возможно, если доход за девять месяцев года, в котором подается уведомление о переходе на спецрежим, не превысил 90 млн руб. Лишатся этого права лица, заработавшие по итогам отчетного или налогового периода больше 120 млн руб. (например, в 2016 г. лимиты составляли 45 млн руб. и 60 млн руб.). При этом данные суммы индексируются на

¹ Утратил силу с 1 января 2003 г.

² См. Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 85-ФЗ (с изм. от 25 июля 2012 г. № 94-ФЗ).

коэффициент-дефлятор (в 2016 г. — 1,329), в 2017—2019 гг. действие норм об индексации пороговых сумм выручки приостанавливается, а в 2020 г. коэффициент-дефлятор будет равен 1).

Главная особенность упрощенной системы состоит в том, что при переходе на нее уплата нескольких наиболее существенных налогов заменяется *единым налогом*.

Такой налог *организации* уплачивают вместо налога *на прибыль организаций* (за исключением налога, уплачиваемого с доходов, облагаемых по налоговым ставкам, предусмотренным пунктами 1⁶, 3 и 4 ст. 284 НК РФ), *налога на имущество организаций*, а также *налога на добавленную стоимость* (за исключением налога на добавленную стоимость при ввозе товаров на таможенную территорию РФ, а также НДС, вносимого в соответствии со ст. 174¹ НК РФ). Иные налоги уплачиваются организациями, применяющими упрощенную систему налогообложения, в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

Индивидуальные предприниматели при переходе на упрощенную систему налогообложения освобождаются от уплаты *налога на доходы физических лиц* (в части доходов от предпринимательской деятельности), *налога на имущество физических лиц* (за исключением налога, уплачиваемого в отношении объектов недвижимого имущества, налоговая база по которым определяется как их кадастровая стоимость в соответствии с НК РФ), используемое для осуществляемой предпринимательской деятельности, *налога на добавленную стоимость* (кроме налога на добавленную стоимость при ввозе товаров на таможенную территорию РФ, включая суммы налога, подлежащие уплате при завершении действия таможенной процедуры свободной таможенной зоны на территории особой экономической зоны в Калининградской области, а также НДС в соответствии со ст. 174¹ НК РФ). Все иные налоги уплачиваются индивидуальными предпринимателями, применяющими упрощенную систему налогообложения, в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

Налоговый кодекс устанавливает *ограничения* при получении права перехода на упрощенную систему налогообложения (ст. 346¹²). Часть таких ограничений является общей для организаций и индивидуальных предпринимателей (не должны быть предметом производства подакцизные товары, добыча и реализация полезных ископаемых, за исключением общераспространенных полезных ископаемых; средняя численность их работников (за налоговый период) не должна превышать 100 человек и др.).

Другие ограничения касаются только организаций. Так, не вправе применять упрощенную систему налогообложения: организации, имеющие филиалы; банки; страховщики; негосударственные пенсионные фонды; инвестиционные фонды; профессиональные участники рынка ценных бумаг; ломбарды; организации, являющиеся участниками соглашений о разделе продукции; бюджетные учреждения; иностранные и микрофинансовые организации и др. Кроме того, не вправе применять упрощенную систему налогообложения нотариусы, занимающиеся частной практикой, адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты, а также иные формы адвокатских образований.

Вновь созданная организация или вновь зарегистрированный предприниматель, вправе перейти на упрощенную систему налогообложения уведомив об этом налоговый орган не позднее 30 календарных дней с даты постановки на учет в налоговом органе, указанной в свидетельстве.

Организации и индивидуальные предприниматели, которые перестали быть налогоплательщиками единого налога на вмененный доход, вправе на основании уведомления перейти на упрощенную систему налогообложения с начала того месяца, в котором была прекращена их обязанность по уплате единого налога на вмененный доход. Но они не вправе до окончания налогового периода перейти на иной режим налогообложения (если иное не предусмотрено НК РФ — п. 2 ст. 346¹³).

Объектом налогообложения единым налогом могут быть по выбору налогоплательщика: 1) доходы или 2) доходы, уменьшенные на величину расходов. Для расчетов налогоплательщиком доходов и расходов в НК РФ установлен порядок определения и признания доходов и расходов, а также определения *налоговой базы*.

Налоговым периодом признается календарный год, а отчетными периодами — первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года.

Налоговые ставки зависят от формы объекта налогообложения: если объектом налогообложения являются доходы, налоговая ставка устанавливается в размере 6%, а если доходы, уменьшенные на величину расходов, — 15%. Налогоплательщики-организации по истечении налогового (отчетного) периода представляют налоговые декларации в налоговые органы по месту своего нахождения.

Ставка налога, уплачиваемого при применении упрощенной системы налогообложения (УСН) с объектом «доходы», может быть установлена законом субъекта РФ в пределах от 1 до 6%, а так же в размере

0% (п. 3 и 4 ст. 346²⁰), Размер ставки может зависеть от категорий налогоплательщиков. Также нулевая ставка может быть установлена для налогоплательщиков — индивидуальных предпринимателей, впервые зарегистрированных после вступления в силу указанных законов и осуществляющих предпринимательскую деятельность в производственной, социальной и (или) научной сферах, а также в сфере бытовых услуг населению (до 2016 г. ставка 0% устанавливалась для Республики Крым и г. Севастополь, а с 2017 по 2021 г. для них установлена ставка 3%). До 2016 г. регионы по общему правилу могли изменять ставку налога при применении УСН только с объектом «доходы минус расходы», и в данном случае установлены дифференцированные ставки в пределах от 5 до 15% в зависимости от категорий налогоплательщиков (ст. 346²⁰ НК РФ).

Изменения, произошедшие в 2016 г. и внесенные в ст. 346²⁰ НК РФ, были предусмотрены в рамках исполнения антикризисного плана Правительства РФ.

Сумма налога подлежит зачислению в бюджет соответствующего субъекта РФ по нормативу 100% в соответствии с бюджетным законодательством РФ.

Рассмотренный порядок уплаты налогов не только делает его более доступным для налогоплательщиков. По расчетам экономистов, применение упрощенной системы налогообложения ведет и к некоторому снижению налогов, сборов и других платежей, взимаемых с них¹. Такой порядок более удобен и для контроля за налогообложением.

§ 3. Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности

Федеральным законом от 31 июля 1998 г. № 148-ФЗ «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности»² была установлена новая форма налогообложения доходов от предпринимательской деятельности в области оказания бытовых услуг, розничной торговли, бухгалтерских, аудиторских, юридических и иных услуг, связанных в основном с обслуживанием населения, в виде единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности. Соответственно Закону РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (ст. 20) названный налог был включен в группу *налогов субъектов РФ*.

¹ См.: Финансы. 1996. № 12. С. 13.

² Утратил силу с 1 января 2003 г.

В дальнейшем при формировании разд. VIII¹ «Специальные налоговые режимы» НК РФ (гл. 26³, вступившая в силу с 1 января 2003 г., с последующими изменениями и дополнениями, включая внесенные Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 246-ФЗ) одним из этих режимов в данном разделе стала система налогообложения в виде *единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности* (ЕНВД). Новые нормы НК РФ при сохранении основной направленности ранее принятого законодательства по этому налогу уточнили порядок его исчисления и взимания, снизили в последнее время уровень налогообложения, расширили компетенцию органов местного самоуправления в данной сфере. Установленный режим налогообложения призван обеспечить сочетание федеральных, региональных и муниципальных интересов, укрепить налоговый контроль, а также учесть интересы налогоплательщиков и особенности их положения в экономической системе страны, упростить порядок налогообложения.

Понятие *вмененный доход* законодатель определяет (ст. 346²⁷ НК РФ) как *потенциально возможный доход* налогоплательщика, рассчитываемый с учетом совокупности условий, непосредственно влияющих на получение указанного дохода, и используемый для расчета величины единого налога по установленной ставке. Он рассчитывается по особой методике с учетом типа населенного пункта, места осуществления предпринимательской деятельности внутри населенного пункта (центр, окраина и т. д.), сезонности, качества предоставляемых услуг, информации и др.

Система, будучи установленной НК РФ, вводится в действие нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных районов, городских округов, законами городов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя (ранее это было компетенцией органов власти субъектов РФ). ЕНВД применяется наряду с общей системой (общим режимом) налогообложения и иными режимами налогообложения, предусмотренными законодательством РФ о налогах и сборах.

Кодекс определяет широкий перечень видов предпринимательской деятельности, по которым правовыми актами названных органов может быть предусмотрено применение ЕНВД¹. К ним отнесено *оказание услуг* (или осуществление деятельности):

бытовых, классифицируемых в соответствии с Общероссийским классификатором услуг населению;

¹ Перечень см. в ст. 346²⁶ НК РФ (с изм. от 3 июля 2016 г. № 249-ФЗ).

- ветеринарных;
- по ремонту, техническому обслуживанию и мойке автотранспортных средств;
- по хранению автотранспортных средств на платных стоянках;
- по автотранспортным перевозкам пассажиров и грузов, осуществляемым организациями и индивидуальными предпринимателями, имеющими не более 20 транспортных средств, предназначенных для этой цели;
- по розничной торговле, осуществляемой через магазины и павильоны с площадью торгового зала не более 150 кв. м по каждому объекту организации торговли;
- по розничной торговле, осуществляемой через киоски, палатки, лотки и другие объекты стационарной торговой сети, не имеющие торговых залов, а также объекты нестационарной торговой сети;
- общественного питания (с площадью зала обслуживания посетителей не более 150 кв. м по каждому объекту организации общественного питания);
- общественного питания при отсутствии зала обслуживания посетителей;
- по распространению наружной рекламы с использованием рекламных конструкций;
- по размещению рекламы с использованием внешних и внутренних поверхностей транспортных средств;
- по временному размещению и проживанию организациями и предпринимателями, использующими в каждом объекте предоставления данных услуг общую площадь помещений для временного размещения и проживания не более 500 кв. м;
- по передаче во временное владение и (или) пользование торговых мест, расположенных в объектах стационарной торговой сети, не имеющих торговых залов, объектов нестационарной торговой сети, а также объектов организации общественного питания, не имеющих зала обслуживания посетителей;
- по передаче во временное владение и (или) пользование земельных участков для размещения объектов стационарной и нестационарной торговой сети, а также объектов организации общественного питания и др.

При открытии товарищеского общества применение ЕНВД недопустимо.

При использовании ЕНВД прекращается взимание с плательщика ряда налоговых платежей, определенных НК РФ. Поэтому он называется *единым*. Но по некоторым платежам, включенным в налоговую

систему, обязанность налогоплательщика вносить их в бюджет *сохраняется*.

Такая форма налогообложения более удобна и налогоплательщику, и налоговым органам, поскольку уменьшает объем расчетов, отчетной и учетной документации, а также упрощает выполнение налоговыми органами контрольных функций.

Налогоплательщиками ЕНВД являются организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории муниципального района, городского округа, городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, в которых введен единый налог, предпринимательскую деятельность, облагаемую единым налогом, и перешедшие на уплату единого налога в порядке, установленном гл. 26³ НК РФ.

Организации и индивидуальные предприниматели переходят на уплату единого налога добровольно. Оплата налога производится как при наличии доходов, так и при их отсутствии.

Добровольно отказаться от единого налога можно только со следующего календарного года (п. 3 ст. 346²⁸ НК РФ). Изъявившие желание перейти на уплату единого налога, обязаны встать на учет в качестве налогоплательщиков единого налога в соответствующем налоговом органе. При этом до 2003 г. введение ЕНВД влекло обязанность по его уплате и возможности выбора другой налоговой системы у налогоплательщика не было предусмотрено.

Организации, уплачивающие ЕНВД, *освобождаются от уплаты налога на прибыль организаций* (в части прибыли, полученной от предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом); *налога на имущество организаций* (оплачивается земельный налог только в случае, если используемая недвижимость находится в собственности организации и оценивается по кадастровой стоимости).

Индивидуальные предприниматели освобождаются от уплаты налога на *доходы физических лиц* (в части доходов, полученных от предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом); *налога на имущество физических лиц* (кроме учитываемого по кадастровой стоимости). Кроме того, *организации и индивидуальные предприниматели освобождаются от налога на добавленную стоимость* (в части операций, осуществляемых в рамках предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом), *за исключением НДС, подлежащего уплате в соответствии с НК РФ при ввозе товаров на таможенную территорию РФ*.

При осуществлении нескольких видов предпринимательской деятельности, подлежащих налогообложению единым налогом в соответ-

ствии с гл. 26³ НК РФ, учет показателей, необходимых для исчисления налога, ведется раздельно по каждому виду деятельности.

Исчисление и уплата иных налогов и сборов осуществляются налогоплательщиками в соответствии с установленными для них режимами налогообложения. Помимо этого организации и индивидуальные предприниматели — налогоплательщики ЕНВД уплачивают страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в соответствии с законодательством РФ.

Объектом налогообложения по единому налогу является вмененный доход, который рассчитывается с учетом ряда факторов, влияющих на его величину. *Налоговой базой* для исчисления суммы единого налога является величина вмененного дохода, рассчитываемая как *произведение* исчисленной за налоговый период по определенному виду предпринимательской деятельности *базовой доходности* и *величины физического показателя*, характеризующего данный вид деятельности.

В НК РФ предусмотрены упомянутые физические показатели и *базовая доходность* в месяц по видам предпринимательской деятельности — от 50 руб. до 12 тыс. руб. (например, по бытовым услугам физическим показателем является количество работников, включая предпринимателя; базовой доходностью в месяц — 7500 руб.)¹. При этом для расчетов в целях учета особенностей ведения предпринимательской деятельности (например, сезонность) применяются *корректирующие коэффициенты* К-1 и К-2 (т. е. базовая доходность умножается на эти коэффициенты).

К-1 — устанавливаемый на календарный год коэффициент-дефлятор. Устанавливается он на каждый календарный год Минэкономразвития России (например в 2016 г., как и в 2015 г., он был равен 1,798, до этого он всегда повышался начиная с 2003 г.)².

Представительные органы муниципальных районов, городских округов, законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга при определении величины базовой доходности могут корректировать (умножать) базовую доходность, указанную в п. 3 ст. 346²⁹ НК РФ, на корректирующий коэффициент К-2.

К-2 определяется как произведение установленных нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных рай-

онов, городских округов, федеральных городов Москвы и Санкт-Петербурга значений, учитывающих влияние на результат предпринимательской деятельности факторов¹, предусмотренных ст. 346²⁷ НК РФ (ассортимент товаров и услуг, величину доходов, сезонность и др.). Значения К-2 определяются для всех категорий налогоплательщиков на период не менее чем календарный год и могут быть установлены в пределах от 0,005 до 1 включительно (например, для Саратовской области в отношении ресторанов, баров и кафе К-2 установлен от 0,81 до 1,00 в зависимости от зоны)². *Налоговым периодом* для единого налога установлен один квартал. *Ставка единого налога* составляет 15% вмененного дохода.

Нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных районов, городских округов, законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя могут быть установлены ставки единого налога в пределах от 7,5 до 15% в зависимости от категорий налогоплательщиков и видов предпринимательской деятельности, в отношении которых может применяться единый налог.

Уплата единого налога производится по итогам налогового периода не позднее 25-го числа первого месяца следующего налогового периода. В связи с уплатой налога налогоплательщик должен представлять в налоговые органы налоговые декларации по итогам налогового периода.

Суммы единого налога зачисляются на счета органов Федерального казначейства и распределяются по бюджетам всех уровней и бюджетам государственных внебюджетных фондов в соответствии с бюджетным законодательством РФ.

§ 4. Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог)

Единый сельскохозяйственный налог относится к числу прямых налогов, установленных Налоговым кодексом РФ, и взимаемых при условии введения в действие законом субъекта РФ. Наименование его объясняется тем, что налог уплачивается сельскохозяйственными

¹ См. письмо Минэкономразвития России от 5 апреля 2010г. № Д05-960 («Об определении значения корректирующего коэффициента К2 по единому налогу на вмененных доход». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См. решение Саратовской Городской думы от 8 ноября 2005 г. № 64-630 (с изм. от 27 ноября 2014 г. № 41-466). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹ См. п. 3 ст. 346²⁹ НК РФ (с изм. от 3 июля 2016 г. № 246-ФЗ).

² Приказ Минэкономразвития России от 20 октября 2015г. № 772 «Об установлении коэффициентов-дефляторов на 2016 год» (с изм. от 18 ноября 2015 г. № 854) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

производителями за получение доходов в процессе владения, пользования и распоряжения сельскохозяйственными угодьями.

Переход на уплату единого сельскохозяйственного налога предусматривает замену совокупности налогов и сборов, различной для организаций и индивидуальных предпринимателей. В частности, в отношении организаций НК РФ предусматривает замену уплаты: 1) налога на прибыль; 2) налога на имущество организаций; 3) налога на добавленную стоимость (за исключением налога на добавленную стоимость, подлежащего уплате при ввозе товаров на территорию РФ и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, включая суммы налога, подлежащие уплате при завершении действия таможенной процедуры свободной таможенной зоны на территории Особой экономической зоны в Калининградской области, а также при осуществлении операций в соответствии с договором простого товарищества (договором о совместной деятельности), договором инвестиционного товарищества, договором доверительного управления имуществом или концессионным соглашением на территории Российской Федерации (ст. 346¹ НК РФ)¹.

Индивидуальные предприниматели, являющиеся плательщиками единого сельскохозяйственного налога, освобождаются от обязанности по уплате: 1) налога на доходы физических лиц (в отношении доходов, полученных от предпринимательской деятельности)²; 2) налога на имущество физических лиц (в отношении имущества, используемого для осуществления предпринимательской деятельности); 3) налога на добавленную стоимость³.

К числу *плательщиков* единого сельскохозяйственного налога относятся организации и индивидуальные предприниматели, являющиеся сельскохозяйственными товаропроизводителями, т. е. лица:

1) производящие сельскохозяйственную продукцию, осуществляющие ее первичную и последующую (промышленную) переработку

¹ Подробнее см. гл. 26¹ НК РФ (с изм. от 30 ноября 2016 г. № 406-ФЗ).

² За исключением налога, уплачиваемого с доходов в виде дивидендов, а также с доходов, облагаемых по налоговым ставкам, предусмотренным п. 2 и 5 ст. 224 НК РФ.

³ Исключение составляют ситуации, связанные с уплатой налога на добавленную стоимость при ввозе товаров на территорию РФ и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, включая суммы налога, подлежащие уплате при завершении действия таможенной процедуры свободной таможенной зоны на территории Особой экономической зоны в Калининградской области, а также при осуществлении операций в соответствии с договором простого товарищества (договором о совместной деятельности), договором инвестиционного товарищества, договором доверительного управления имуществом или концессионным соглашением на территории РФ. Подробнее см. ст. 346¹ НК РФ, а также Федеральный закон от 30 марта 2016 г. № 72-ФЗ.

(в том числе на арендованных основных средствах) и реализующие эту продукцию;

2) оказывающие услуги сельскохозяйственным товаропроизводителям, которые относятся в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности к вспомогательной деятельности в области производства сельскохозяйственных культур и послеуборочной обработки сельскохозяйственной продукции, в том числе: услуги в области растениеводства в части подготовки полей, посева сельскохозяйственных культур, возделывания и выращивания сельскохозяйственных культур, опрыскивания сельскохозяйственных культур, обрезки фруктовых деревьев и виноградной лозы, пересаживания риса, рассаживания свеклы, уборки урожая, обработки семян до посева (посадки); услуги в области животноводства в части обследования состояния стада, перегонок скота, выпаса скота, выбраковки сельскохозяйственной птицы, содержания сельскохозяйственных животных и ухода за ними;

3) сельскохозяйственные потребительские кооперативы (перерабатывающие, сбытовые (торговые), снабженческие, садоводческие, огороднические, животноводческие);

рыбохозяйственные организации, в том числе являющиеся градо- и поселкообразующими российскими рыбохозяйственными организациями¹.

Переход на уплату единого сельскохозяйственного налога носит уведомительный характер, т. е. достаточно уведомить налоговый орган о переходе на специальный режим налогообложения по месту нахождения организации или по месту жительства индивидуального предпринимателя не позднее 31 декабря календарного года, предшествующего календарному году, начиная с которого они переходят на уплату единого сельскохозяйственного налога, если иной срок не предусмотрен законодательством о налогах и сборах. При этом вышеупомянутые лица должны отвечать следующим требованиям:

Во-первых, доля дохода от реализации сельскохозяйственной продукции, в том числе от реализации продуктов ее переработки, в общем доходе должна составить не менее 70%;

Во-вторых, для рыбохозяйственных организаций предполагается также:

¹ Не вправе перейти на уплату единого сельскохозяйственного налога: 1) организации и индивидуальные предприниматели, занимающиеся производством подакцизных товаров; 2) организации, осуществляющие деятельность по организации и проведению азартных игр; 3) казенные, бюджетные и автономные учреждения. Подробнее см. п. 6 ст. 346² НК РФ.

1) средняя численность работников не должна превышать 300 человек за налоговый период, а также за каждый из двух календарных лет, предшествующих календарному году, в котором организация или индивидуальный предприниматель подают уведомление о переходе на уплату единого сельскохозяйственного налога (для градо- и поселкообразующих российских рыбохозяйственных организаций, численность работающих в них с учетом совместно проживающих с ними членов семей должна составлять не менее половины численности населения соответствующего населенного пункта); 2) они обязаны осуществлять рыболовство на судах рыбопромыслового флота, принадлежащих им на праве собственности, или использовать их на основании договоров фрахтования (бербоут-чартера и тайм-чартера);

В-третьих, для организаций, индивидуальных предпринимателей и членов сельскохозяйственных потребительских кооперативов, осуществляющих последующую (промышленную) переработку продукции первичной переработки, произведенной ими из сельскохозяйственного сырья собственного производства, доля доходов от реализации продукции в общем доходе определяется исходя из соотношения расходов на производство и переработку и общей суммы расходов на производство продукции из произведенного ими сельскохозяйственного сырья.

К сельскохозяйственной продукции НК РФ относит продукцию растениеводства сельского и лесного хозяйства и продукцию животноводства, в том числе полученную в результате выращивания и доращивания рыб и других водных биологических ресурсов. Конкретные виды продукции определяются Правительством РФ в соответствии с Общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности. Также к сельскохозяйственной продукции относятся уловы водных биологических ресурсов, рыбная и иная продукция из водных биологических ресурсов (п. 3 ст. 346² НК РФ).

Объектом налогообложения выступают доходы, уменьшенные на величину расходов¹. При определении объекта налогообложения учи-

¹ Например, расходы на приобретение, сооружение и изготовление основных средств, а также на достройку, дооборудование, реконструкцию, модернизацию и техническое перевооружение основных средств; расходы на приобретение нематериальных активов, создание нематериальных активов самим налогоплательщиком; расходы на ремонт основных средств (в том числе арендованных); арендные (в том числе лизинговые) платежи за арендуемое (в том числе принятое в лизинг) имущество; материальные расходы, включая расходы на приобретение семян, рассады, саженцев и другого посадочного материала, удобрений, кормов, лекарственных препаратов для ветеринарного применения, биопрепаратов и средств защиты растений; расходы на оплату труда, выплату компенсаций, пособий по временной нетрудоспособности и др. (см. ст. 346.5 НК РФ).

тываются доходы от реализации товаров (работ, услуг) и имущественных прав, а также внереализационные доходы.

Расходами налогоплательщиков признаются затраты после их фактической оплаты. Заметим, что по сравнению с ранее действующим законодательством о налогах и сборах, значительно расширен перечень расходов, на которые плательщики единого сельскохозяйственного налога при определении объекта налогообложения вправе уменьшить полученные ими доходы¹.

Определить объект налогообложения можно с помощью *налоговой базы*, которой признается денежное выражение доходов, уменьшенных на величину расходов. Плательщики единого сельскохозяйственного налога вправе уменьшить налоговую базу на сумму убытка, полученного по итогам предыдущих налоговых периодов. Сумма убытка может быть перенесена на следующие налоговые периоды, но не более чем на 10 налоговых периодов. Убыток, не перенесенный на следующий год, может быть перенесен целиком или частично на любой год из последующих девяти лет. Если налогоплательщики получили убытки более чем в одном налоговом периоде, перенос таких убытков на будущие налоговые периоды производится в той очередности, в которой они получены.

В случае прекращения налогоплательщиками деятельности по причине реорганизации налогоплательщики-правопреемники вправе уменьшать налоговую базу на сумму убытков, полученных реорганизуемыми организациями до момента реорганизации.

Налогоплательщик обязан хранить документы, подтверждающие получение убытков в течение всего срока использования права на уменьшение налоговой базы на сумму убытка.

Налоговым периодом единого сельскохозяйственного налога признается календарный год. Отчетным периодом — полугодие.

Налоговая ставка единого сельскохозяйственного налога устанавливается в размере 6%².

¹ См. ст. 346⁵ НК РФ (с изм. от 3 июля 2016 г. № 251-ФЗ).

² Законами Республики Крым и города федерального значения Севастополя налоговая ставка в отношении налоговой базы, определяемой по деятельности на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, может быть уменьшена для всех или отдельных категорий налогоплательщиков: в отношении периодов 2015—2016 гг. — до 0%; в отношении периодов 2017—2021 гг. — до 4%. См. Федеральный закон «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

Порядок исчисления единого сельскохозяйственного налога представляет собой определение процентной доли налоговой базы, соответствующей налоговой ставке.

Порядок и сроки уплаты единого налога имеют свои особенности. По итогам отчетного периода налогоплательщики исчисляют сумму авансового платежа, которые уплачиваются не позднее 25 дней со дня окончания отчетного периода. Уплаченные авансовые платежи засчитываются в счет уплаты единого сельскохозяйственного налога в целом по итогам налогового периода. По итогам налогового периода налог должен быть плачен не позднее сроков, предусмотренных для подачи налоговой декларации, а именно не позднее 31 марта года, следующего за истекшим налоговым периодом. Исключение составляет случай прекращения деятельности налогоплательщика в качестве сельскохозяйственного производителя, при наступлении которого налог уплачивается не позднее 25 числа месяца, следующего за месяцем прекращения предпринимательской деятельности.

Уплата единого налога и авансового платежа производится по месту нахождения организации (месту жительства индивидуального предпринимателя).

Плательщики единого сельскохозяйственного налога имеют такие же, как и у плательщиков других налогов обязанности по предоставлению в налоговые органы бухгалтерской и иной отчетности, предусмотренной законодательством Российской Федерации. Кроме того, по итогам налогового периода налогоплательщики обязаны подать в налоговые органы налоговую декларацию по специальной форме¹.

§ 5. Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции

Действие системы налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции (далее — СН при СРП) регламентируется гл. 26⁴ НК РФ (введена Федеральным законом от 6 июня 2003 г. № 65-ФЗ). Данная система налогообложения относится к числу специальных налоговых режимов, однако существенно отличается по своему содержанию от них. Так, обычно специальные налоговые ре-

жимы предусматривают замену уплаты ряда налогов одним платежом — единым налогом. Конструкция СН при СРП иная, она не предусматривает единого платежа взамен нескольких. В рамках этого налогового режима налогоплательщик освобождается от региональных и местных налогов, кроме земельного (при определенных условиях — также от ряда федеральных налогов), а остальные налоги и сборы исчисляет и уплачивает в *особом порядке*, который и определен гл. 26⁴ НК РФ.

Из названия рассматриваемого налогового режима становится ясным, что он тесно связан с отношениями, возникающими в процессе исполнения соглашений о разделе продукции. Порядок заключения и действия подобных соглашений определяется Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции». Без ознакомления с содержанием этого Закона трудно уяснить специфику налогообложения участников таких соглашений.

Соглашение о разделе продукции — это договор, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на определенном в соглашении участке недр, а субъект предпринимательской деятельности обязуется осуществить указанные работы за свой счет и на свой риск. Таким образом, сторонами данного соглашения выступают Российская Федерация (в лице Правительства РФ или иного уполномоченного органа) и субъект предпринимательской деятельности, который в текстах Закона «О соглашениях о разделе продукции» и НК РФ обозначается как *инвестор*¹.

Именно инвесторы являются налогоплательщиками и плательщиками сборов, подлежащих уплате в рамках СН при СРП. Инвестором (и соответственно *плательщиком налогов и сборов*) признается юридическое лицо или объединение юридических лиц (созданное на основе договора о совместной деятельности и не имеющее статуса юридического лица), осуществляющее вложение собственных заемных или привлеченных средств, имущества и (или) имущественных прав в поиск, разведку и добычу минерального сырья, заключившее соглашение о разделе продукции.

¹ Специфическая терминология объясняется тем, что названный Закон, как указано в преамбуле к нему, принят в развитие законодательства в области недропользования и инвестиционной деятельности. Соглашение о разделе продукции рассматривается как договор инвестиционного характера, хотя с такой его оценкой согласны не все. См., например: *Майфам А. В.* Гражданско-правовые конструкции инвестирования. М., 2006.

¹ См. приказ ФНС России от 28 июля 2014 г. № ММВ-7-3/384@ «Об утверждении формы налоговой декларации по единому сельскохозяйственному налогу, порядка ее заполнения, а также формата представления налоговой декларации по единому сельскохозяйственному налогу в электронной форме» (с изм. от 1 февраля 2016 г. № ММВ-7-3/51@) // Российская газета. 2014. № 287.

Произведенная инвестором продукция (все, что им добыто, переработано или реализовано) подлежит разделу между инвестором и Российской Федерацией. В этих целях и заключается соглашение — оно должно четко зафиксировать порядок и условия раздела произведенной продукции. Законом закреплены два способа раздела продукции, условно их можно обозначить как *основной* и *исключительный*. В заключенном соглашении может быть предусмотрен только один из них, при этом запрещается переходить с одного способа раздела продукции на другой.

По основному способу раздела произведенная продукция подразделяется на две части: компенсационную и прибыльную продукцию. *Компенсационная продукция* — это та часть произведенной продукции, которая передается в собственность инвестора для возмещения затрат, которые он понес в связи с выполнением работ, направленных на поиск, разведку и добычу минерального сырья. Из оставшейся части продукции (в ее стоимостном выражении) вычитается размер налога на добычу полезных ископаемых. Оставшаяся в итоге часть — это *прибыльная продукция*, которая и подлежит разделу между государством и инвестором. Таким образом, *основной* способ раздела произведенной продукции предусматривает компенсацию расходов инвестора, осуществленных им при выполнении работ, предусмотренных соглашением.

Второй способ раздела продукции называется *исключительным*, поскольку допускается лишь в отдельных случаях (п. 2 ст. 8 Закона «О соглашениях о разделе продукции»). Он не предусматривает компенсации расходов инвестора, разделу подлежит весь объем произведенной продукции (в ее натуральном выражении или стоимостном эквиваленте) путем определения в соглашении принадлежащих государству и инвестору долей произведенной продукции.

Налогообложение инвестора в рамках СН при СРП напрямую связано с тем, какой способ раздела продукции определен сторонами в соглашении. Так, если соглашением установлен основной способ раздела продукции, то тогда инвестор уплачивает все федеральные налоги и сборы, перечисленные в ст. 13 НК РФ¹, а также земельный налог, таможенные сборы и плату за негативное воздействие на окружающую среду². При этом, как было отмечено, исчисление и уплата НДС, налога на прибыль организаций и налога на добычу полезных иско-

паемых осуществляются в особом порядке, установленном в гл. 26⁴ НК РФ. От уплаты региональных и местных налогов (кроме земельного) инвестор освобождается. Однако об этом должно быть принято решение представительного органа соответственно субъекта РФ или муниципального образования. Все уплачиваемые инвестором налоги и сборы (кроме налога на прибыль организаций) подлежат возмещению за счет компенсационной продукции.

Иначе осуществляется налогообложение инвестора, если в соглашении закреплён исключительный способ раздела продукции. В этом случае инвестор уплачивает только НДС, государственную пошлину, таможенные сборы и плату за негативное воздействие на окружающую среду. От уплаты региональных и местных налогов он, как и при основном способе раздела, освобождается на основании решения соответствующего представительного органа власти. Причем, если нормативными актами представительных органов власти субъекта РФ или муниципального образования не предусмотрено освобождение инвестора от уплаты соответственно региональных и местных налогов, затраты инвестора на их уплату подлежат возмещению. Оно осуществляется путем уменьшения доли произведенной продукции, передаваемой государству, в части, передаваемой соответствующему субъекту РФ, на величину, эквивалентную сумме фактически уплаченных региональных или местных налогов. Это правило действует независимо от того, какой способ раздела продукции определен в соглашении.

По налогам, подлежащим уплате, налогоплательщик обязан представлять в налоговые органы по местонахождению разрабатываемого им участка недр налоговые декларации по каждому налогу, по каждому соглашению отдельно от другой деятельности. Помимо этого, ежегодно не позднее 31 декабря года, предшествующего планируемому, в налоговые органы должны быть представлены программа работ и смета расходов по соглашению на следующий год. В случае внесения изменений и (или) дополнений в программу работ и смету расходов налогоплательщик обязан представить указанные изменения и (или) дополнения в срок не позднее 10 дней с даты их утверждения в установленном соглашением порядке.

В гл. 26⁴ НК РФ также определено, что налоговый контроль, осуществляемый в отношении участников соглашений о разделе продукции, имеет некоторые особенности. В частности, выездной налоговой проверкой может быть охвачен любой период в течение срока действия соглашения, начиная с года вступления его в силу. Выездная налоговая проверка инвестора в связи с деятельностью по соглашению

¹ За исключением налога на доходы физических лиц, так как налогоплательщики-организации его не уплачивают.

² См. ст. 16 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с изм. от 29 декабря 2015 г. 404-ФЗ).

не может продолжаться более шести месяцев. При проведении выездных проверок организаций, имеющих филиалы и представительства, срок проведения проверки увеличивается на один месяц для проведения проверки каждого филиала и представительства. Для целей налогового контроля инвестор обязан хранить первичные документы, связанные с исчислением и уплатой налогов, в течение всего срока действия соглашения.

§ 6. Патентная система налогообложения

В НК РФ в 2013 г. появилась новая глава — «Патентная система налогообложения», заменившая действующую до 2012 г. УСН на основе патента. Патентная система налогообложения (ПСН) — это специальный налоговый режим, который могут применять исключительно индивидуальные предприниматели.

Индивидуальные предприниматели, применяющие ПСН, освобождаются от уплаты налога на доходы физических лиц (в части доходов, полученных от предпринимательской деятельности, облагаемой ПСН); налога на имущество физических лиц (кроме учитываемого по кадастровой стоимости) и налога на добавленную стоимость (в части операций, осуществляемых в рамках предпринимательской деятельности, облагаемой ПСН), за исключением НДС, подлежащего уплате в соответствии с НК РФ при ввозе товаров на таможенную территорию РФ.

Для того чтобы получить патент, индивидуальному предпринимателю необходимо обратиться в налоговый орган с заявлением. Сделать это можно в налоговой инспекции по месту регистрации в качестве индивидуального предпринимателя или в налоговой инспекции субъекта РФ, где планируется осуществлять предпринимательскую деятельность на основе патента. При этом действие патента будет распространяться только на тот субъект, в котором патент был получен.

Патент выдается сроком от 1 до 12 месяцев с любой даты. При его расчете, как и при расчете единого налога на вмененный доход (ЕНВД), учитывается не фактический налог, а потенциально возможный, который индивидуальный предприниматель якобы может получить от определенных видов деятельности, разрешенных на патентной системе налогообложения.

К таким видам предпринимательской деятельности относятся:

- ремонт и пошив швейных, меховых, кожаных и иных изделий;
- ремонт, чистка, окраска и пошив обуви;
- парикмахерские и косметические услуги;

- химическая чистка, крашение и услуги прачечных;
- изготовление и ремонт металлической галантереи, ключей, номерных знаков, указателей улиц;
- ремонт и техническое обслуживание бытовой радиоэлектронной аппаратуры, бытовых машин и бытовых приборов, часов, ремонт и изготовление металлоизделий;
- ремонт мебели;
- услуги фотоателье, фото-и кинолабораторий;
- техническое обслуживание и ремонт автотранспортных и мототранспортных средств, машин и оборудования;
- оказание автотранспортных услуг по перевозке грузов автомобильным транспортом;
- оказание автотранспортных услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом;
- ремонт жилья и других построек;
- услуги по обучению населения на курсах и по репетиторству;
- услуги по присмотру и уходу за детьми и больными;
- услуги по приему стеклопосуды и вторичного сырья, за исключением металлолома; ветеринарные услуги;
- сдача в аренду (наем) жилых и нежилых помещений, дач, земельных участков, принадлежащих индивидуальному предпринимателю на праве собственности;
- изготовление изделий народных художественных промыслов и ряд других, закрепленных в исчерпывающем перечне п. 2 ст. 346⁴³ НК РФ (всего в списке 63 пункта).

При применении патентной системы налогообложения индивидуальный предприниматель вправе привлекать наемных работников, но их средняя численность за налоговый период не должна превышать 15 человек (в том числе работающих по гражданско-правовым договорам) по всем видам предпринимательской деятельности, осуществляемым индивидуальным предпринимателем. Патентная система налогообложения не применяется в отношении видов предпринимательской деятельности в случае их осуществления в рамках договора простого товарищества (договора о совместной деятельности) или договора доверительного управления имуществом.

Налоговым периодом для патентной системы налогообложения установлен один год. Ставка патента составляет 6%, а для Республики Крым и города федерального значения Севастополя предусмотрена возможность уменьшения процентной ставки на 2017—2021 гг. до 4% (до 2016 г. — до 0%). Налог исчисляется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы. При патентной системе не подается декларация в налоговый орган, но необходимо вести учет до-

ходов от реализации в книге учета доходов индивидуального предпринимателя отдельно по каждому полученному патенту. Налогоплательщики производят уплату налога по месту постановки на учет в налоговом органе. В случае, если патент получен на срок до шести месяцев, — в размере полной суммы налога в срок не позднее срока окончания действия патента, а если патент получен на срок от шести месяцев до календарного года, — в размере 1/3 суммы налога в срок не позднее 90 календарных дней после начала действия патента и в размере 2/3 суммы налога в срок не позднее срока окончания действия патента.

Если индивидуальный предприниматель нарушит установленный срок уплаты патента (налога), он автоматически лишается права использовать данную систему дальше и автоматически переводится на общую систему налогообложения. Такие же последствия будут, если доходы налогоплательщика от реализации по всем видам предпринимательской деятельности, в отношении которых применяется патентная система налогообложения, превысили 60 млн руб.

§ 7. Особенности налогообложения в особых экономических зонах и на территориях со специальным режимом предпринимательской и инвестиционной деятельности

Законодательство РФ предусматривает возможность создания различных зон, территорий при определенных условиях, резиденты которых претендуют на льготный режим налогообложения по уплате налога на прибыль организаций, налога на добавленную стоимость, налога на добычу полезных ископаемых и других обязательных платежей. К числу таковых можно отнести территории субъектов РФ, где реализуются:

- региональные инвестиционные проекты¹;
- особые экономические зоны²;
- зоны территориального развития³;
- свободные экономические зоны⁴;

¹ См. гл. 3³ НК РФ «Особенности налогообложения при реализации региональных инвестиционных проектов».

² См. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 213-ФЗ).

³ См. Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. от 28 декабря 2013 г. № 407-ФЗ).

⁴ См. Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (с изм. от 5 апреля 2016 г. № 91-ФЗ).

территории опережающего социально-экономического развития¹.

К числу **региональных инвестиционных проектов** относятся только проекты, имеющие целью производство товаров и соответствующие требованиям ст. 25⁸ НК РФ. При этом резиденты, реализующие региональные инвестиционные проекты, не могут заниматься добычей и (или) переработкой нефти, добычей природного газа и (или) газового конденсата, оказанием услуг по транспортировке нефти и (или) нефтепродуктов, газа и (или) газового конденсата; производством подакцизных товаров (за исключением легковых автомобилей и мотоциклов); осуществлением деятельности, по которой применяется налоговая ставка по налогу на прибыль организаций в размере 0%. Допускается деятельность участников данных проектов на территориях нескольких субъектов Российской Федерации.

Существуют и иные ограничения налогоплательщиков — участников региональных инвестиционных проектов. В частности, они не должны: быть резидентами особой экономической зоны любого типа либо территории опережающего социально-экономического развития; применять специальные налоговые режимы; являться участниками консолидированной группы налогоплательщиков либо участвовать в реализации иного регионального инвестиционного проекта².

Выделяются две группы требований к участникам региональных инвестиционных проектов по объему капитальных вложений, в частности, в зависимости от размера вложений и сроков, в течение которых они должны быть сделаны:

1) в соответствии с инвестиционной декларацией не может быть вложений менее 50 млн руб., если это сделано в срок, не превышающий трех лет со дня включения организации в реестр участников региональных инвестиционных проектов;

2) должно быть вложено в реализацию проекта не менее 500 млн руб. в срок, не превышающий пяти лет со дня включения организации в реестр участников региональных инвестиционных проектов.

Вторая группа требований аналогична по размеру капитальных вложений. При этом НК РФ указывает на временной период, предшествующий дню начала осуществления капитальных вложений в рамках реализации регионального инвестиционного проекта, но не ранее 1 января 2013 г.

¹ См. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 252-ФЗ).

² Подробнее см. ст. 25⁹ НК РФ.

Участники региональных инвестиционных проектов имеют право на применение льгот (льготная ставка налогообложения) по налогу на прибыль и налогу на добавленную стоимость¹. Так, для организаций — резидентов особой экономической зоны законами субъектов РФ может устанавливаться пониженная налоговая ставка налога на прибыль, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов РФ (не выше 13,5%), от деятельности, осуществляемой на территории особой экономической зоны, при условии ведения раздельного учета доходов (расходов), полученных (понесенных) от деятельности, осуществляемой на территории особой экономической зоны, и доходов (расходов), полученных (понесенных) при осуществлении деятельности за пределами территории особой экономической зоны (ст. 284 НК РФ).

Правовое регулирование особенностей налогообложения в **особых экономических зонах** осуществляется прежде всего в соответствии с НК РФ² и Федеральным законом «Об особых экономических зонах». *Особая экономическая зона* — определяемая Правительством РФ часть территории РФ, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны³. Она может создаваться в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей, производства новых видов продукции, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов, а также туризма и санаторно-курортной сферы. На территории РФ могут создаваться четыре типа особых экономических зон: 1) промышленно-производственные; 2) технико-внедренческие; 3) туристско-рекреационные; 4) портовые.

При этом следует отметить, что особые экономические зоны могут создаваться на земельных участках, находящихся в государственной и (или) муниципальной собственности, в том числе предоставленных во владение и (или) в пользование гражданам или юридическим лицам, а также на земельных участках, находящихся в собственности граждан или юридических лиц. Указанные земельные участки должны при-

¹ Подробнее см. п. 1⁵ и 1⁵⁻¹ ст. 284, подп. 2—5 ст. 284³, п. 2 ст. 284³⁻¹, п. 2 ст. 342³⁻¹ НК РФ.

² См., например, ст. 149 (подп. 27 п. 3), 151 (подп. 1.1 п. 1), 160 (п. 5), 165 (подп. 5 п. 1), 167 (п. 9), 171 (п. 14), 288¹ НК РФ и др.

³ См.: Ст. 2 Федерального закона от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) «Об особых экономических зонах» // СЗ РФ. 2005, № 30 (ч.2). Ст.3127; 2015. № 29 (1 ч.). Ст. 4339.

надлежать к категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности или земель иного специального назначения либо земель населенных пунктов. Туристско-рекреационные особые экономические зоны также могут создаваться на земельных участках, принадлежащих к категории земель особо охраняемых территорий и объектов или земель лесного фонда, земель сельскохозяйственного назначения. Допускается включать в границы особых экономических зон земельные участки, на которых расположены здания, сооружения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в том числе предоставленные во владение и (или) в пользование гражданам или юридическим лицам, а также земельные участки, на которых расположены здания, сооружения, находящиеся в собственности граждан или юридических лиц.

Решение о создании особой экономической зоны на территориях субъекта (субъектов) РФ и муниципального образования (муниципальных образований) принимается Правительством РФ на основе заявки и оформляется постановлением Правительства РФ, в соответствии с которым в дальнейшем в течение 30 дней заключается соглашение. В соответствии с п. 2 ст. 6 Федерального закона «Об особых экономических зонах» высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ или высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ совместно с исполнительно-распорядительным органом муниципального образования или исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований подают в уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти заявку на создание особой экономической зоны с обоснованием целесообразности и эффективности ее создания для решения задач федерального, регионального, местного значения. К заявке на создание портовой особой экономической зоны на основе объектов инфраструктуры морского порта, речного порта, аэропорта прилагается согласие в письменной форме владельца или владельцев объектов инфраструктуры, находящихся на территории, предназначенной для создания портовой особой экономической зоны. Согласие владельца или владельцев объектов инфраструктуры не может быть отозвано до момента заключения соглашения об осуществлении деятельности в портовой особой экономической зоне. Порядок оформления и подачи заявки на создание особой экономической зоны, в том числе перечень документов, прилагающихся к заявке, определяется

уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

В соглашении предусматриваются:

1) комплекс мероприятий по разработке перспективного плана развития особой экономической зоны и порядок их финансирования;

2) обязательства исполнительного органа государственной власти субъекта РФ исполнительных органов государственной власти (субъектов РФ) по передаче уполномоченному Правительством РФ федеральному органу исполнительной власти полномочий по управлению и распоряжению земельными участками и другими объектами недвижимости, расположенными в границах особой экономической зоны, на срок ее существования;

3) обязательства исполнительно-распорядительного органа муниципального образования (исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований) по передаче уполномоченному Правительством РФ федеральному органу исполнительной власти права на управление и распоряжение земельными участками и другими объектами недвижимости, находящимися в муниципальной собственности и расположенными в границах особой экономической зоны, на срок ее существования;

4) порядок формирования наблюдательного совета особой экономической зоны;

5) показатели эффективности функционирования особой экономической зоны;

6) иные условия.

Особая экономическая зона создается на 49 лет¹. Срок существования особой экономической зоны продлению не подлежит.

Досрочное прекращение существования особой экономической зоны допускается только в случае, если:

1) это вызвано необходимостью защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей, обеспечения обороны страны и безопасности государства;

2) в течение трех лет с даты создания особой экономической зоны не заключено ни одного соглашения об осуществлении (ведении) промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности и (или) деятельности в портовой

¹ Федеральными законами могут предусматриваться также и другие сроки, что является исключением из правил. Например, свободный порт Владивосток создается на 70 лет. См. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 252-ФЗ).

особой экономической зоне либо все ранее заключенные соглашения расторгнуты;

3) в течение трех лет подряд в особой экономической зоне ее резидентами не осуществляется промышленно-производственная, технико-внедренческая, туристско-рекреационная деятельность или деятельность по строительству, реконструкции и эксплуатации объектов инфраструктуры морского порта, речного порта, аэропорта.

Решение о досрочном прекращении существования особой экономической зоны принимается Правительством РФ.

Льготный порядок налогообложения применяется более чем в 30 особых экономических зонах, которые действуют на основании Федерального закона «Об особых экономических зонах».

Созданы следующие особые экономические зоны:

1) промышленно-производственные:

«Людиново» на территории муниципального района «Город Людиново и Людиновский район» Калужской области (создана постановлением Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 1450; увеличена за счет земельных участков, расположенных на территории муниципального района «Боровский район» Калужской области, постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2015 г. № 367);

на территории г. Владивостока (создана постановлением Правительства РФ от 18 августа 2014 г. № 822);

на территории муниципального образования «Наримановский район» Астраханской области (создана постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2014 г. № 1214);

«Ступино Квадрат» на территории Ступинского муниципального района Московской области (создана постановлением Правительства РФ от 8 августа 2015 г. № 826);

«Узловая» на территории муниципального образования Узловский район Тульской области (создана постановлением Правительства РФ от 14 апреля 2016 г. № 302).

2) технико-внедренческие:

на территории г. Москвы (создана постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2005 г. № 779);

на территории г. Санкт-Петербурга (создана постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2005 г. № 780);

на территории г. Дубны (Московская область) (создана постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2005 г. № 781);

на территории г. Томска (создана постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2005 г. № 783);

«Иннополис» на территориях Верхнеуслонского и Лаишевского муниципальных районов Республики Татарстан (создана постановлением Правительства РФ от 1 ноября 2012 г. № 1131);

«Исток» на территории городского округа Фрязино Московской области (создана постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2015 г. № 1538).

3) туристско-рекреационные:

на территориях муниципальных образований «Майминский район» и «Чемальский район» Республики Алтай (создана постановлением Правительства РФ от 3 февраля 2007 г. № 67);

на территории острова Русский Владивостокского городского округа Приморского края (создана постановлением Правительства РФ от 31 марта 2010 г. № 201);

на территории муниципального образования «Конаковский район» Тверской области (создана постановлением Правительства РФ от 20 апреля 2015 г. № 372);

постановлением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 833 создан туристический кластер, состоящий из Зеленчукского района Карачаево-Черкесской Республики; Апшеронского района Краснодарского края; Майкопского района Республики Адыгея; Черекского, Чегемского, Эльбрусского районов Кабардино-Балкарской Республики; Алагирского и Ирафского районов Республики Северная Осетия — Алания; Хунзахского района Республики Дагестан. Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2011 г. № 1195 создана особая экономическая зона на территориях Джейрахского и Сунженского районов Республики Ингушетия, которая также включена в состав данного кластера. Постановлением Правительства РФ от 3 февраля 2007 г. № 71 создана особая экономическая зона на территориях города-курорта Ессентуки, города-курорта Железноводска, города-курорта Кисловодска, города Лермонтова, города-курорта Пятигорска, Минераловодского и Предгорного муниципальных районов Ставропольского края. Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1434 данная особая экономическая зона включена в состав туристического кластера, образованного в соответствии с постановлением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 833. Постановлением Правительства РФ от 3 октября 2013 г. № 865 создана туристско-рекреационная особая экономическая зона «Ведучи» на территории Итум-Калинского муниципального района Чеченской Республики, включенная в состав туристического кластера, образованного в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 833;

4) портовые особые экономические зоны:

на территории муниципального образования «Чердаклинский район» Ульяновской области (создана Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. № 1163);

на территории Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края (создана Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1185);

на территории муниципальных образований Кольский район и город Мурманск Мурманской области (создана Постановлением Правительства РФ от 12 октября 2010 г. № 800).

Кроме того, в настоящее время функционируют особые экономические зоны, созданные на основании иных федеральных законов в Калининградской и Магаданской областях¹. Посредством создания льготного налогообложения в особых экономических зонах достигается развитие производительных сил, финансового и товарного рынков, ускорение социально-экономического развития Калининградской и Магаданской областей.

Применяется льготный порядок налогообложения только в отношении налогоплательщиков, зарегистрированных в качестве таковых на административной территории Калининградской и Магаданской областей с учетом некоторых особенностей². Для участия в льготном режиме налогообложения необходимо стать полноправным субъектом особой экономической зоны. Субъекты хозяйственной деятельности получают статус участников особой экономической зоны с момента: 1) регистрации на территории особой экономической зоны; 2) включения в единый реестр резидентов особой экономической зоны.

В случае выявления нарушения налогоплательщиком — участником особой экономической зоны законодательства РФ и установленного федеральным законом режима хозяйственной деятельности администрация особой экономической зоны вправе отменить регистрацию участника особой экономической зоны в судебном порядке (исключить из единого реестра резидентов особой экономической зоны либо аннулировать регистрационное свидетельство), после чего

¹ См. федеральные законы от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ «Об особой экономической зоне в Магаданской области» (с изм. от 22 декабря 2014 г. № 423-ФЗ); от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ «Об особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (с изм. от 11 марта 2016 г. № 70-ФЗ).

² Особая экономическая зона в Магаданской области определена административными границами г. Магадан, а в Калининградской области — пределами всей территории этой области.

налогоплательщик не вправе пользоваться льготными условиями налогообложения.

Льготный режим налогообложения в Магаданской области проявляется в том, что в период до 31 декабря 2025 г. участники особой экономической зоны применяют льготные ставки обложения при уплате налога на прибыль и налога на добавленную стоимость.

Льготы налогообложения применяются при условии ведения участниками особой экономической зоны отдельного учета операций финансово-хозяйственной деятельности, осуществляемых в пределах особой экономической зоны и Магаданской области. Регулируется порядок налогообложения в особой экономической зоне Магаданской области законодательством о налогах и сборах. В частности, для организаций — участников Особой экономической зоны в Магаданской области законом Магаданской области может устанавливаться пониженная налоговая ставка налога на прибыль, подлежащего зачислению в бюджет Магаданской области от видов деятельности, осуществляемых на территории Магаданской области и определенных соглашением об осуществлении деятельности на территории Особой экономической зоны в Магаданской области. В этом случае ставка налога на прибыль не может быть выше 13,5%. Кроме того ставка по налогу, подлежащему зачислению в федеральный бюджет, устанавливается в размере 0 процентов¹.

При добыче угля резиденты Особой экономической зоны Магаданской области имеют право применять пониженный коэффициент-дефлятор в случаях расчета налоговой ставки по налогу на добычу полезных ископаемых².

Льготное налогообложение в особой экономической зоне Калининградской области подробно регламентируется ст. 151, 171, 173, 288.1 и 385¹ НК РФ и законодательством Калининградской области³. В частности, это относится к правовому регулированию налогообложения добавленной стоимости, прибыли и имущества организаций, внесенных в реестр резидентов особой экономической зоны.

¹ См. ст. 284 НК РФ.

² Налогоплательщики — участники Особой экономической зоны в Магаданской области, осуществляющие добычу полезных ископаемых, за исключением углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых, на участках недр, расположенных полностью или частично на территории Магаданской области, уплачивают налог в отношении полезных ископаемых, добытых на соответствующем участке недр, с коэффициентом 0,6 (подп. 15 п. 2 ст. 342 НК РФ).

³ См. ст. 25 Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области...».

При уплате налога на добавленную стоимость при выпуске товаров в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления при завершении действия таможенной процедуры свободной таможенной зоны на территории Особой экономической зоны в Калининградской области суммы исчисленного налога налогоплательщиками не уплачиваются при условии, если они на дату выпуска товаров в соответствии с указанной таможенной процедурой не применяют специальные налоговые режимы и не осуществляют реализацию товаров без уплаты налога (за исключением применения налоговой ставки 0%).

Резиденты используют особый порядок уплаты налога на прибыль организаций в отношении прибыли, полученной от реализации инвестиционного проекта при условии ведения раздельного учета доходов (расходов), полученных (произведенных) при реализации инвестиционного проекта, и доходов (расходов), полученных (произведенных) при осуществлении иной хозяйственной деятельности. При этом при расчете налоговой базы по налогу на прибыль от реализации инвестиционного проекта в соответствии с Федеральным законом «Об Особой экономической зоне в Калининградской области...» учитываются доходы или расходы в виде положительной (отрицательной) курсовой разницы, возникающей от проводимой в связи с изменением курса иностранной валюты к валюте РФ переоценки имущества в виде валютных ценностей (за исключением ценных бумаг, номинированных в иностранной валюте), в том числе по валютным счетам в банках, требований (обязательств), стоимость которых выражена в иностранной валюте, за исключением выданных (полученных) авансов, а также в виде положительной (отрицательной) курсовой разницы, возникающей вследствие отклонения курса продажи или покупки иностранной валюты от официального курса, установленного Центральным банком РФ на дату перехода права собственности на иностранную валюту.

В течение шести налоговых периодов¹ со дня включения юридического лица (организации) в единый реестр резидентов особой экономической зоны в Калининградской области, считая с 1 января года, следующего за годом включения юридического лица в единый реестр, налог на прибыль от реализации им товаров (работ, услуг), полученную при реализации инвестиционного проекта, взимается по ставке 0%.

¹ Налоговым периодом по налогу на прибыль организаций признается один год.

В дальнейшем еще в течение шести налоговых периодов, начиная с 1 января года, следующего за годом окончания применения ставки 0%, ставка налога на прибыль организаций в отношении налоговой базы по налогу на прибыль от реализации инвестиционного проекта будет составлять величину, исчисленную в соответствии с НК РФ по отношению к обычным налогоплательщикам¹, и уменьшенную на 50%.

Порядок налогообложения имущества резидентов особой экономической зоны в Калининградской области соответствует следующим правилам (ст. 385¹ НК РФ). В течение шести календарных лет со дня включения юридического лица (организации) в единый реестр резидентов Особой экономической зоны в Калининградской области налог на имущество организации взимается по ставке 0%.

В период с седьмого по двенадцатый календарный год включительно со дня включения юридического лица (организации) в единый реестр резидентов Особой экономической зоны в Калининградской области ставка налога на имущество организаций в отношении налоговой базы от реализации инвестиционного проекта составляет величину, исчисленную в соответствии с НК РФ по отношению к обычным налогоплательщикам, и уменьшенную на 50%.

Зона территориального развития — часть территории субъекта РФ, на которой ее резидентам предоставляются меры государственной поддержки в целях ускорения социально-экономического развития субъекта РФ путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику. Зона территориального развития создается на 12 лет².

Резиденты зоны территориального развития имеют право на налоговые льготы, в том числе на предоставление инвестиционного налогового кредита³. Детальная регламентация налогового стимулирования резидентов зоны территориального развития осуществляется в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах. Так, в соответствии с подп. 6 п. 1 ст. 67 НК РФ включение организации в реестр резидентов зоны территориального развития является основанием для предоставления ей инвестиционного налогового кредита (изменение срока уплаты налога до 10 лет, что выражается в уменьшении плате-

¹ См. п. 1 ст. 284 НК РФ.

² См. п. 1 ст. 9 Федерального закона «О зонах территориального развития в Российской Федерации...».

³ См. подп. 4 п. 2 ст. 13 Федерального закона от «О зонах территориального развития в Российской Федерации...».

жей по определенному налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов).

Территория опережающего социально-экономического развития — часть территории субъекта РФ, включая закрытое административно-территориальное образование, на которой в соответствии с решением Правительства РФ установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности. Цель создания подобной территории — формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

Территория опережающего социально-экономического развития создается на 70 лет¹ по решению Правительства РФ на основании предложения уполномоченного федерального органа. Срок существования территории опережающего социально-экономического развития может быть продлен по решению Правительства РФ.

Режим льготного налогообложения резидентов территории опережающего социально-экономического развития, как и резидентов свободного порта Владивосток, предусматривает применение налоговой ставки по налогу на прибыль в размере 0%, в части уплаты в федеральный бюджет РФ. Кроме того, размер налоговой ставки налога, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов РФ, не может превышать 5% в течение пяти налоговых периодов начиная с налогового периода, в котором в соответствии с данными налогового учета была получена первая прибыль от деятельности, осуществляемой при исполнении соглашений об осуществлении деятельности соответственно на территории опережающего социально-экономического развития либо на территории свободного порта Владивосток, и не может быть менее 10% в течение следующих пяти налоговых периодов².

¹ Свободный порт Владивосток также создается на 70 лет. К нему относятся территории муниципальных образований Приморского края: Артемовского городского округа, Владивостокского городского округа, городского округа Большой Камень, Лазовского муниципального района, Находкинского городского округа, Партизанского городского округа, городского округа Спасск-Дальний, Уссурийского городского округа, Надеждинского муниципального района, Шкотовского муниципального района, Октябрьского муниципального района, Ольгинского муниципального района, Партизанского муниципального района, Пограничного муниципального района, Хасанского муниципального района, Ханкайского муниципального района, в том числе территории и акватории морских портов, расположенных на территориях этих муниципальных образований и др. Подробнее см. ст. 4 Федерального закона «О свободном порте Владивосток».

² Подробнее см. п. 1⁸ ст. 284, ст. 284⁴ НК РФ.

Свободная экономическая зона — территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя, на которых действует особый режим осуществления предпринимательской и иной деятельности, а также применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны. Свободная экономическая зона создается на 25 лет и предусматривает возможность льготного налогообложения для своих участников¹. В частности, НДС участниками свободной экономической зоны не уплачивается, так как к ним применяется процедура свободной таможенной зоны (подп. 3 п. 1¹ ст. 151 НК РФ). По налогу на прибыль организаций участники свободной экономической зоны также имеют льготы — они уплачивают налог по ставке 0% в части, подлежащей зачислению в федеральный бюджет, а в бюджет субъекта РФ налог подлежит внесению по ставке, не превышающей 13,5% (п. 1⁷ ст. 284 НК РФ).

Кроме того, участники свободной экономической зоны освобождаются от уплаты налога на имущество организаций в части обложения имущества, учитываемого на балансе организации, созданного или приобретенного в целях ведения деятельности на территории свободной экономической зоны и расположенного на территории данной свободной экономической зоны, в течение 10 лет с месяца, следующего за месяцем принятия на учет указанного имущества.

Льготный порядок налогообложения для участников свободной экономической зоны закреплен НК РФ в отношении земельных участков, расположенных на территории свободной экономической зоны и используемых в целях выполнения договора об осуществлении деятельности в свободной экономической зоне, сроком на три года с месяца возникновения права собственности на каждый земельный участок.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Определите понятие специального налогового режима. В каких правовых нормах он предусмотрен? С какими целями вводится?

2. Назовите виды специальных налоговых режимов, действующих на основе российского законодательства.

¹ Лицо, намеревающееся получить статус участника свободной экономической зоны, должно быть зарегистрировано на территории Республики Крым или территории города федерального значения Севастополя, состоять на налоговом учете в налоговом органе, а также иметь инвестиционную декларацию, соответствующую требованиям, установленным Федеральным законом «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

3. Определите круг субъектов, на которых распространяется упрощенная система налогообложения. Какими нормативными актами она регулируется?

4. Что означает упрощенная система налогообложения?

5. Что является объектом налогообложения по упрощенной системе?

6. Какие определены ставки по единому налогу, уплачиваемому по упрощенной системе?

7. Какой порядок при упрощенной системе налогообложения применяется в отношении индивидуальных предпринимателей? Приведите конкретные примеры из практики какого-либо субъекта РФ.

8. К каким классификационным группам относится единый налог на вмененный доход? Объясните наименование данного налога.

9. Назовите плательщиков единого налога на вмененный доход.

10. На какие сферы предпринимательской деятельности распространяется единый налог на вмененный доход?

11. Что является объектом налогообложения по единому налогу на вмененный доход? Какова его ставка? В какой бюджет (бюджеты) он зачисляется? Какими нормативными актами регулируется этот вопрос?

12. Проанализируйте закон о едином налоге на вмененный доход какого-либо конкретного субъекта РФ.

13. Что представляет собой единый сельскохозяйственный налог?

14. В каком порядке устанавливается и вводится в действие единый сельскохозяйственный налог?

15. Назовите плательщика единого сельскохозяйственного налога.

16. Что является объектом налогообложения, налоговой базой и налоговым периодом по единому сельскохозяйственному налогу?

17. Как определяется ставка единого сельскохозяйственного налога? Какие налоги и сборы не заменяются уплатой единого сельскохозяйственного налога?

18. В какой (какие) бюджет (бюджеты) зачисляется единый сельскохозяйственный налог? По каким нормативам? Какие при этом имеются особенности?

19. Что отличает систему налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции от иных специальных налоговых режимов?

20. Дайте определение соглашения о разделе продукции. Каким нормативным актом регламентируется порядок заключения и действия подобных соглашений?

21. Что понимается под термином «инвестор соглашения о разделе продукции»?

22. Кто признается налогоплательщиком (плательщиком сборов) в рамках системы налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции?

23. Какие способы раздела продукции могут быть предусмотрены в соглашении о разделе продукции? Чем они различаются?

24. Какие налоги и сборы подлежат уплате, если в соглашении предусмотрен основной способ раздела продукции?

25. Что такое «компенсационная продукция» и «прибыльная продукция»? Какая продукция подлежит разделу между государством и инвестором в рамках основного способа раздела продукции?

26. Какие налоги и сборы подлежат уплате, если в соглашении закреплён исключительный способ раздела продукции?

27. При каком условии (при соглашении о разделе продукции) осуществляется освобождение инвестора от уплаты региональных и местных налогов?

28. Какие документы (при соглашении о разделе продукции) инвестор обязан подавать в налоговый орган? В какие сроки они должны быть представлены?

29. Назовите особенности, присущие налоговому контролю (при соглашении о разделе продукции) в отношении инвестора.

30. По каким видам предпринимательской деятельности в соответствии с действующим законодательством о налогах и сборах возможно применение патентной системы налогообложения?

31. Вправе ли субъекты РФ уменьшать (увеличивать) ставку патента с учётом особенностей социально-экономического развития на своей территории?

32. Какие существуют разновидности территорий со специальным налоговым режимом предпринимательской и инвестиционной деятельности, резиденты и участники которых претендуют на льготное налогообложение?

33. Каковы особенности налогообложения участников региональных инвестиционных проектов?

34. В чём особенности налогообложения в особых экономических зонах?

35. Каков режим налогообложения в Калининградской и Магаданской областях?

36. В чём особенности правового режима налогообложения резидентов зоны территориального развития?

38. Каковы особенности льготного режима налогообложения резидентов территорий опережающего социально-экономического развития?

39. На какие налоговые льготы претендуют участники свободной экономической зоны?

Глава 20. Правовое регулирование обязательных платежей в государственные социальные внебюджетные фонды

§ 1. Страховые взносы в государственные социальные внебюджетные фонды: история правового регулирования и принципы взимания

Основным источником финансовых ресурсов государственных социальных внебюджетных фондов являются установленные специально для зачисления в эти фонды обязательные платежи, именуемые в действующем законодательстве «страховые взносы». Обязательность таких платежей обусловлена публичными целями формирования са-

мих государственных социальных внебюджетных фондов, а также содержанием разработанных и реализуемых с их помощью общегосударственных социальных программ. Концепция этих программ базируется на положениях Конституции РФ, устанавливающих каждому гражданину гарантии прав на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, рождения и воспитания детей, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на защиту от безработицы (ст. 37, 39, 41). Именно общегосударственная значимость названных внебюджетных фондов обусловила отнесение платежей в них к числу обязательных и запрещение изъятия из них денежных средств, в том числе в целях погашения дефицита бюджета. За период, истекший с момента формирования данных фондов, произошли изменения в правовом регулировании зачисляемых в них обязательных платежей.

Денежные средства государственных социальных внебюджетных фондов, так же как и иное имущество, находящееся в их оперативном управлении, являются федеральной собственностью, однако при этом указанные средства не входят в состав бюджетов соответствующих уровней, других фондов, изъятию не подлежат и имеют строго целевое назначение, predetermined задачами фондов и реализуемыми с их помощью социальными программами.

Начиная с момента создания в России государственных социальных внебюджетных фондов можно выделить несколько основных этапов правового регулирования обязательных платежей, взимаемых в фонды. Эти этапы обусловлены изменениями направлений финансовой и налоговой политики российского государства, а также реализацией последним комплекса практических мер по осуществлению экономической и налоговой реформ.

Первый этап: с учреждения в России государственных социальных внебюджетных фондов (начало 1990-х гг.) и до вступления в силу части первой НК РФ (1 января 1999 г.). Этот этап является самым продолжительным. Начиная с 1991 г. со всех работодателей стали взиматься обязательные платежи, именуемые законодателем «страховые взносы» либо «страховые платежи», в три государственных социальных внебюджетных фонда: Пенсионный фонд РФ, Государственный фонд занятости населения РФ и Фонд социального страхования РФ. В Пенсионный фонд РФ страховые взносы уплачивали также и работники. С 1993 г., когда были образованы фонды обязательного медицинского страхования, отчисления от работодателей стали в обязательном порядке взиматься и в эти фонды.

Страховой метод образования финансовых ресурсов государственных социальных внебюджетных фондов, в свою очередь, предопределил название платежей в эти фонды — «страховые взносы». Уплата страховых взносов производилась по страховым тарифам — ставкам платежей по социальному страхованию с единицы страховой суммы за определенный период. А сам размер страховых тарифов по представлению Правительства РФ утверждался Федеральным Собранием РФ в ежегодно принимаемом федеральном законе о тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Государственный фонд занятости населения РФ и в фонды обязательного медицинского страхования. Одновременно выдвигается идея об объединении указанных платежей в одном налоге, который в проекте НК РФ назывался «социальный налог».

Второй этап: с принятия части первой НК РФ (31 июля 1998 г.) до введения в действие части второй НК РФ (1 января 2001 г.). В окончательном варианте части первой НК РФ вместо социального налога (как это предусматривалось в проекте НК РФ) в перечень федеральных налогов и сборов (ст. 13) были включены взносы в государственные социальные внебюджетные фонды, предусматривающие сохранение взимания обязательных платежей в каждый из этих внебюджетных фондов в отдельности. Перечень источников правового регулирования порядка взимания указанных взносов оставался крайне широким и объемным, начиная от утвержденных Правительством РФ положений о конкретных фондах, ежегодно принимаемых федеральных законов о тарифах страховых взносов в эти фонды и заканчивая инструкциями о порядке начисления, уплаты страховых взносов, расходования и учета средств конкретных фондов.

Третий этап: с введения части второй НК РФ (1 января 2001 г.) до внесения в нее изменений с 1 января 2002 г. Федеральным законом от 31 декабря 2001 г. № 198-ФЗ «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах». В части второй НК РФ законодатель все же вернулся к идее объединения взносов в государственные социальные внебюджетные фонды. Они были заменены на включенный в систему федеральных налогов единый социальный налог (взнос). Само наименование налога «единый социальный» с дополнительным термином «взнос» (указанным в скобках), в свою очередь, свидетельствовало о двойственной природе данного обязательного платежа, так как, с одной стороны, это налоговый платеж федерального уровня, а с другой, он сохраняет природу страхового взноса. Регулированию единого социального налога (взноса) в части второй НК РФ была посвящена отдельная гл. 24. Он зачис-

лялся в три внебюджетных фонда: Пенсионный фонд РФ, Фонд государственного социального страхования РФ и фонды обязательного медицинского страхования (федеральный и региональные). В Государственный фонд занятости населения РФ он не зачисляется в связи с принятием решения о ликвидации этого Фонда.

Четвертый этап: с 1 января 2002 г. — дня введения единого социального налога (ЕСН) — по 1 января 2010 г. — дня отмены ЕСН. Федеральным законом от 31 декабря 2001 г. № 198-ФЗ (вступил в силу с 1 января 2002 г.) были внесены существенные изменения в гл. 24 «Единый социальный налог (взнос)» части второй НК РФ. В частности, указанный платеж стал именоваться «единый социальный налог» без указания слова «взнос». Кроме того, при сохранении своего целевого характера он подлежит зачислению лишь в два внебюджетных фонда — Фонд социального страхования РФ и фонды обязательного медицинского страхования. Доля же ЕСН, подлежащая зачислению в Пенсионный фонд РФ, стала перечисляться в федеральный бюджет.

Одновременно на этом этапе вводятся *специальные обязательные страховые взносы* — *страховые взносы на обязательное пенсионное страхование*, зачисляемые в Пенсионный фонд РФ, и *страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний*, зачисляемые в Фонд социального страхования РФ. Цель их введения — пополнение денежных ресурсов рассматриваемых внебюджетных фондов. Указанные взносы уплачиваются на основе тарифов, установленных в законодательных актах. Природа указанных обязательных платежей регулируется нормативными правовыми актами, относящимися как к финансовому, так и к иным отраслям права. Однако само понятие страхового взноса ни в ГК РФ, ни в Законе РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» четко не было определено. Так, в ст. 11 названного Закона, именуемой «Страховая премия (страховые взносы) и страховой тариф», закреплено, что страховая премия (страховые взносы) уплачивается страхователем в валюте России, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ о валютном регулировании и валютном контроле. В ст. 954 «Страховая премия и страховые взносы» ГК РФ страховая премия определяется как «плата за страхование, которую страхователь (выгодоприобретатель) обязан уплатить страховщику в порядке и в сроки, которые установлены договором страхования». Специального определения страхового взноса в ст. 954 ГК РФ, несмотря на ее наименование, не дается. Однако исходя из ее смысла можно сделать вывод, что страховые взносы — это часть страховой премии (платы за страхование), которую страхователь

(выгодоприобретатель) обязан уплатить страховщику, если договор страхования предусматривает внесение страховой премии в рассрочку. Таким образом, если плата за страхование вносится одновременно, то она именуется страховой премией, а если по частям (частями) — то соответственно страховыми взносами. При уплате страховых взносов (страховой премии) применяются страховые тарифы (ставки платежа), которые определяют премию, взимаемую с единицы страхового суммы с учетом объекта страхования и характера страхового риска. Конкретный размер страхового тарифа определяется договором добровольного страхования по соглашению сторон.

Страховые тарифы по видам *обязательного страхования* (наиболее тесно связанного с финансово-правовыми отношениями) устанавливаются в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного страхования. Конкретные размеры (величины) этих тарифов, как правило, определяются самими страховщиками исходя из объекта страхования, а также характера страхового риска. Однако закон устанавливает некоторые исключения, касающиеся порядка установления страхового тарифа. Так, в п. 2 ст. 954 ГК РФ установлено, что в предусмотренных законом случаях размер страховой премии определяется в соответствии со страховыми тарифами, *установленными или регулируемым* органами страхового надзора (в настоящее время это Банк России, а до этого — Федеральная служба страхового надзора, которая, в свою очередь, 4 марта 2011 г. была присоединена к Федеральной службе по финансовым рынкам¹, упраздненной с 1 сентября 2013 г.²).

Таким образом, *страховые взносы в своей совокупности и составляют страховую премию*, которая фактически является вознаграждением, уплачиваемым страхователем страховщику за то, что последний принимает на себя риск возможных убытков и имущественных потерь первого и берет на себя обязательства по их возмещению. По видам *обязательного страхования страховой взнос* рассматривается как *плата за страхование*, которую страхователь обязан внести страховщику в соответствии с *законом* (а не договором, как при добровольном страховании). *Тарифы* по обязательным видам страхования также регламентируются не договором, а *законом*. Указанное правило не противоречит и нормам ГК РФ, где в п. 2 ст. 954 закреплено, что органы страхового надзора не только регулируют, но и устанавливают разме-

¹ См. Указ Президента РФ от 4 марта 2011 г. № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации» (с изм. от 25 июля 2013 г. № 645).

² См. Указ Президента РФ от 25 июля 2013 г. № 645 «Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации».

ры страховых тарифов. Важно оговориться, что указанные исключения (относительно установления тарифов не договором, а законом) могут распространяться и на добровольные виды страхования, имеющие наибольшую значимость для государства (например, в целях повышения заинтересованности страховщиков в улучшении условий страхования и т. п.).

Пятый этап: с 1 января 2010 г. — дня отмены гл. 24 «Единый социальный налог» НК РФ и введения страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды до 1 января 2017 г. — дня передачи налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование.

Единый социальный налог был отменен с 1 января 2010 г. на основании 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»¹. Вместо него введены страховые взносы: 1) на обязательное пенсионное страхование (в Пенсионный фонд РФ); 2) обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (в Фонд социального страхования РФ); 3) на обязательное медицинское страхование (в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования). Кроме того, в соответствии с законами о соответствующих видах обязательного социального страхования во внебюджетные фонды уплачиваются (перечисляются): страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний², а также страховые взносы на обязательное медицинское страхование неработающего населения³.

¹ См. также Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием 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» (с изм. от 9 марта 2016 г. № 55-ФЗ).

² См. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 394-ФЗ).

³ См. Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 286-ФЗ) (до 1 января 2011 г. действовал Закон РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1 «О медицинском

При этом особенности уплаты страховых взносов по каждому виду обязательного социального страхования устанавливаются федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования. К ним относятся федеральные законы от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 250-ФЗ); от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 250-ФЗ); а также от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 286-ФЗ).

В данный период не было закреплено законом единого понятия страховых взносов. Так, в ст. 3 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» *страховые взносы на обязательное пенсионное страхование* определяются как индивидуально возмездные обязательные платежи, которые уплачиваются в Пенсионный фонд РФ и персональным целевым назначением которых является обеспечение права гражданина на получение обязательного страхового обеспечения по обязательному пенсионному страхованию.

Согласно ст. 1² Федерального закона «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» *страховые взносы на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством* — это обязательные платежи, осуществляемые страхователями в Фонд социального страхования РФ в целях обеспечения обязательного социального страхования застрахованных лиц на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством

Согласно ст. 3 Федерального «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» страховые взносы представляют собой обязательные платежи, которые уплачиваются страхователями, обладают обезличенным характером и целевым назначением которых является обеспечение прав застрахованного лица на получение страхового обеспечения.

Шестой этап: с 1 января 2017 г. дня вступления в силу Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администриро-

страховании граждан в Российской Федерации», утративший силу в связи с принятием Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ).

ванию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование» до настоящего времени.

В целях снижения административной нагрузки на плательщиков обязательных платежей за счет сокращения количества государственных органов, проводящих контрольные мероприятия, и уменьшения количества представляемой в контролирующие органы отчетности с 1 января 2017 г. была создана единая система администрирования налогов, сборов и страховых взносов, которую возглавила Федеральная налоговая служба.

Закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» действовал до 1 января 2017 г., после этой даты он утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование».

С этого момента законодательство о налогах и сборах регулирует властные отношения по установлению, введению и взиманию не только налогов и сборов, но и страховых взносов на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование (на случай нетрудоспособности и в связи с материнством) в Российской Федерации. При этом следует учитывать, что к отношениям по установлению и взиманию страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения, а также к отношениям, возникающим в процессе осуществления контроля за уплатой указанных страховых взносов, обжалования актов, действий (бездействия) должностных лиц соответствующих органов контроля и привлечения к ответственности виновных лиц, законодательство о налогах и сборах *не применяется* (п. 3 ст. 2 НК РФ). Эти полномочия остались у Фонда социального страхования РФ и Федерального фонда обязательного медицинского страхования соответственно.

В п. 3 ст. 8 НК РФ впервые законодатель предпринимает попытку дать единое определение страховым взносам, под которыми следует понимать *обязательные платежи* на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательное медицинское страхование, *взимаемые с организаций и физических лиц в целях финансового обеспечения реализации прав застрахованных лиц на получение страхового обеспечения по соответствующему виду обязательного социального страхования*. Кроме того, страховыми взносами также признаются взносы, взимаемые с организаций в целях дополнительного социального обеспечения отдельных категорий физических лиц.

Также определены общие условия установления страховых взносов: плательщик и такие элементы обложения, как объект обложения страховыми взносами; база для исчисления страховых взносов; расчетный период; тариф страховых взносов; порядок исчисления страховых взносов; порядок и сроки уплаты страховых взносов.

В часть вторую НК РФ с 1 января 2017 г. введен разд. XI «Страховые взносы в Российской Федерации», включающий главу под названием «Страховые взносы», где подробно раскрываются условия установления страховых взносов. В данную главу практически без изменений были включены нормы 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», касающиеся: 1) тарифов страховых взносов (общие, пониженные, дополнительные); 2) условий о предельной величине базы по страховым взносам на пенсионное и социальное страхование и ее ежегодной индексации; 3) порядка расчета и уплаты страховых взносов страхователями.

В целом понятие страхового взноса можно рассматривать в нескольких аспектах, в том числе в материальном и правовом. В материальном аспекте страховой взнос представляет собой сумму денежных средств, периодически вносимую страхователями (организациями и физическими лицами) в государственные социальные внебюджетные фонды. В *правовом аспекте* страховые взносы в названные фонды представляют собой *вид обязательных платежей* взимаемых с организаций и физических лиц по ставкам (тарифам) в порядке и сроки, закрепленные в нормативных правовых актах, *в целях финансового обеспечения гарантированных государством прав* граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение

на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, охрану здоровья и медицинскую помощь, а также обеспечения деятельности самих внебюджетных фондов.

Отметим, что в соответствии с действующим законодательством страховые взносы по обязательным видам *социального* страхования в России не являются по своей природе *собственно (т. е. в чистом виде)* страховыми платежами. Безусловно, являясь *обязательными* платежами, страховые взносы во внебюджетные фонды имеют ряд характерных для этих платежей признаков.

Несмотря на то, что указанные платежи длительное время не были включены в систему налогов и сборов, они носили обязательный фискальный характер. С включением их в НК РФ и регламентированием нормами отдельной главы НК РФ (гл. 2¹) указанная особенность названных платежей нашла дополнительное подтверждение. Однако это по-прежнему не позволяет отнести их к налоговым платежам в собственном смысле слова, поскольку они не включены законодателем в ст. 13—15 НК РФ. Однако в любом случае существенные признаки этих платежей совпадают с признаками публичных обязательных платежей фискального характера:

1) страховые взносы в государственные социальные внебюджетные фонды, как и общеобязательные налоги и сборы, устанавливаются представительными органами власти федерального уровня и носят публичный характер; поэтому и отношения по уплате этих взносов, как и налогов, возникают независимо от воли их участников (субъектов) — в силу закона;

2) плательщики страховых взносов в эти фонды подлежат обязательной регистрации, как и плательщики налогов и сборов;

3) страховые платежи (взносы) являются регулярными платежами и носят постоянный характер; они уплачиваются в определенном порядке и в конкретные сроки, установленные в нормативных правовых актах;

4) за просрочку уплаты страховых взносов предусмотрено не только взыскание в бесспорном порядке недоимок, но и взимание пени, а за сокрытие или занижение сумм выплат, на которые начисляются страховые взносы, — применение финансовых санкций;

5) контроль за полнотой и своевременностью начисления уплаты страхователями страховых взносов и их распределением в бюджетной системе РФ, а также возвратом (зачетом) излишне уплаченных (взысканных) страховых взносов осуществляется не только со стороны самих внебюджетных фондов, но и со стороны налоговых; при этом контроль за уплатой страховых взносов со стороны налоговых органов

осуществляется так же, как и за уплатой налогов — путем проведения камеральных и выездных проверок.

6) страховые взносы, взимаемые в указанные фонды, несмотря на то, что они не включаются в федеральный бюджет, имеют общегосударственное значение, так как централизованные в этих фондах платежи расходуются прежде всего на финансирование в общегосударственных целях конкретных социальных потребностей граждан: на социальное обеспечение по возрасту, на охрану здоровья и медицинскую помощь и т. п. Однако использование финансовых ресурсов указанных внебюджетных фондов в публичных целях не препятствует одновременной персонификации получаемых из этих фондов выплат. Следовательно, страховые взносы по своему социально-правовому содержанию относятся к целевым платежам, что, с одной стороны, сближает их со сборами, а с другой — с налогами, поскольку законодатель установил публичные цели взимания этих платежей и регламентировал их взимание НК РФ;

7) при установлении страховых взносов как одного из видов обязательных платежей законом закреплены такие элементы обложения, как *субъект* страховых взносов (т. е. определение плательщика-страховщика); *объект* (т. е. выплаты, на которые начисляются страховые взносы); *ставка* (т. е. тариф — размер страхового платежа с определенного вида доходов или выплат); *льготы* (т. е. выплаты, на которые страховые взносы не начисляются); *сроки* и порядок уплаты; *ответственность* плательщиков и банков за правильность начисления, своевременность уплаты и перечисления страховых взносов в фонды и порядок защиты прав их плательщиков;

8) в правоотношениях по уплате страховых взносов в указанные фонды на стадии их исполнения, как и при уплате налогов, участвуют банковские кредитные организации; банки обязаны обеспечить перечисление страховых платежей в соответствующие внебюджетные фонды; за несвоевременное зачисление или перечисление по вине кредитных организаций страховых взносов на счета органов фонда банки несут финансовую ответственность в виде начисления штрафа за каждый день просрочки в соответствии с НК РФ;

9) правовое регулирование обязательных платежей в указанные фонды базируется на основных принципах правового регулирования налогообложения. При этом одна часть этих принципов действует как правовые идеи, т. е. без закрепления в нормах права, другая же закреплена в налоговом и бюджетном законодательстве.

На основе анализа финансово-правовой литературы и действующего финансового законодательства можно выделить следующие

принципы установления, взимания и расходования страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды:

принцип *всеобщности и обязательности* уплаты страховых взносов, гарантированный установлением мер финансово-правовой ответственности как к плательщикам-страхователям (за неуплату и несвоевременное внесение), так и к банковским и иным кредитным организациям (за несвоевременное зачисление или перечисление сумм страховых взносов, а также сумм пени, штрафов и иных финансовых санкций);

принцип *законности и публичности*, связанный с установлением страховых взносов на основании закона; это, в свою очередь, обусловлено общегосударственными целями образования самих социальных внебюджетных фондов;

принцип *единства и федерального характера*, означающий, что страховые взносы в указанные внебюджетные фонды взимаются на всей территории России по единым правилам, установленным федеральными законодательными актами; денежные средства фондов являются федеральной собственностью;

принцип *справедливости и равенства тарифов* страховых взносов для различных категорий плательщиков, означающий соразмерность (нечрезмерность) ограничений прав и свобод граждан социально значимым интересам и целям их введения. Другими словами, введение таких обязательных платежей не должно лишать лиц (как физических, так и юридических) возможности реализовывать права на собственность и достойное существование, закрепленные Конституцией РФ. Несоразмерными такие платежи признаются согласно судебной практике Конституционного Суда РФ, если они фактически «парализуют реализацию конституционных прав и свобод»¹;

принцип *возвратности страховых взносов*, что предполагает в основном их общественную возмездность. Однако с учетом перехода к персонифицированному учету, когда пенсия назначается на основе страхового стажа застрахованных лиц и размера их страховых взносов, можно говорить и об индивидуальной возмездности и возвратности страховых платежей (взносов) их плательщикам в рамках обязательного пенсионного страхования;

принцип *непридания обратной силы закону*, ухудшающему положение одних категорий плательщиков страховых взносов в сравнении с иными категориями;

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П.

принцип *целевого использования* страховых взносов в соответствии с задачами формирования конкретных фондов. Этот принцип, например, обуславливает персональные целевое назначение страховых взносов в Пенсионный Фонд РФ, служащих обеспечением прав граждан на получение обязательного страхового обеспечения по обязательному пенсионному страхованию. Этот принцип, по сути, означает также запрет на изъятие средств одного государственного социального внебюджетного фонда для передачи в другой внебюджетный фонд, а также бюджет (за исключением случаев, прямо установленных законом).

§ 2. Особенности взимания и ответственность за неуплату страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды

Начиная с 1 января 2010 г. со всех работодателей вместо ЕСН, действовавшего с 1 января 2001 г., стали взиматься обязательные страховые взносы в три государственных социальных внебюджетных фонда, а именно:

Пенсионный фонд РФ (ПФР) — *на обязательное пенсионное страхование*;

Фонд социального страхования РФ (ФСС) — *на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством*;

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования на обязательное медицинское страхование (ФФОМС и ТФОМС) — *на обязательное медицинское страхование*.

Плательщики страховых сборов подразделяются на две группы, каждая из которых состоит из трех видов плательщиков. К первой группе, которая обобщенно называется законодателем «*лица, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам*» относятся: а) организации; б) индивидуальные предприниматели; в) физические лица, не признаваемые индивидуальными предпринимателями.

Вторая группа, обобщенно именуемая «*плательщики страховых взносов, не производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам*» включает такие категории плательщиков, как индивидуальные предприниматели, адвокаты и нотариусы, занимающиеся частной практикой. К данной категории с 1 января 2017 г. также относятся арбитражные управляющие, оценщики, медиаторы, патентные поверенные и иные лица, занимающиеся в установленном законодатель-

ством РФ порядке частной практикой. При этом федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования могут устанавливаться иные категории страхователей, являющихся плательщиками страховых взносов.

Для каждой из групп плательщиков установлены свои особенности уплаты и исчисления страховых взносов. То, что и в первую, и во вторую группу включены индивидуальные предприниматели, вовсе не свидетельствует об их якобы двойном обложении указанными платежами. В данном случае речь идет о разных основаниях обложения обязательными платежами: в первом случае они уплачивают страховые взносы за работающих у них *других* лиц (по трудовым, гражданско-правовым договорам и др.), а во втором — взносы уплачиваются ими со своих личных доходов, получаемых от осуществляемой предпринимательской деятельности, т. е. *за себя*.

Объект обложения, т. е. то, с чего взимаются страховые взносы, меняется в зависимости от категории плательщиков.

Так, для *организаций и индивидуальных предпринимателей* объектом обложения будут являться выплаты и иные вознаграждения, начисляемые плательщиками страховых взносов в пользу физических лиц по трудовым, гражданско-правовым договорам о выполнении работ, оказании услуг (за исключением вознаграждений, выплачиваемых индивидуальным предпринимателям, так как последние уплачивают его со своего дохода, т. е. за себя, самостоятельно), а также по договорам авторского заказа, договорам об отчуждении исключительного права на произведения науки, литературы, искусства, издательским лицензионным договорам, лицензионным договорам о предоставлении права использования произведения науки, литературы, искусства.

Для *физических лиц*, не признаваемых индивидуальными предпринимателями, объектом обложения являются выплаты и иные вознаграждения, выплачиваемые ими физическим лицам по трудовым, гражданско-правовым договорам о выполнении работ, оказании услуг.

Однако следует иметь в виду, что «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (п. 1 ст. 7) установлено, что объектом обложения страховыми взносами для организаций, признаются также выплаты, начисляемые в пользу физических лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию в соответствии с федеральными законами о

конкретных видах обязательного социального страхования. Следовательно, для определения объекта обложения необходимо, помимо вышеуказанного Закона, руководствоваться также следующими федеральными законами: от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»; от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»; от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»; от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

Не являются объектом обложения страховыми взносами выплаты, производимые в рамках гражданско-правовых договоров, связанных с переходом права собственности (например, выплаты по договору купли-продажи) или иных вещных прав на имущество либо имущественных прав, а также договоров, связанных с передачей в пользование имущества либо имущественных прав, а также выплаты и иные вознаграждения по трудовым и гражданско-правовым договорам, предметом которых является выполнение работ, оказание услуг, выплачиваемые индивидуальным предпринимателям, адвокатам, нотариусам, занимающимся частной практикой (поскольку эти лица уплачивают взносы самостоятельно).

Кроме того, не подлежат обложению страховыми взносами выплаты: а) начисленные в пользу физических лиц — иностранных граждан и лиц без гражданства, по трудовым договорам, заключенным с российской организацией через ее обособленные подразделения, расположенные за пределами территории РФ, и б) иные вознаграждения, в пользу физических лиц — иностранных граждан и лиц без гражданства, в связи с осуществлением ими деятельности за пределами территории РФ в рамках заключенных договоров гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ, оказание услуг¹.

Базой для начисления страховых взносов для плательщиков страховых взносов, производящих выплаты и иные вознаграждения физическим лицам (т. е. для организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц) является сумма выплат и иных вознаграждений физическим лицам за расчетный период. При этом указанная база рассчитывается отдельно в отношении каждого физического лица с начала расчетного периода по истечении каждого календарного месяца нарастающим итогом.

¹ Дополнительные объекты, которые не подлежат обложению страховыми взносами, перечислены в п. 6 и 7 ст. 420 НК РФ.

Законодателем установлен максимальный размер базы, после превышения которого, страховые взносы не взимаются. Этот размер в 2010 г. составлял не более 415 тыс. руб. в отношении каждого физического лица. Начиная с 1 января 2011 г. предельная величина базы для начисления страховых взносов подлежит ежегодной индексации в соответствии с ростом средней заработной платы в РФ, который определяется Правительством РФ¹.

При выплатах в натуральной форме (в виде товаров, работ, услуг) для расчета базы для начисления страховых взносов учитываются стоимость этих товаров (работ, услуг) на день их выплаты, исчисленная исходя из их цен, указанных сторонами договора. В случае, если цены на указанные товары, работы, услуги подлежат государственному регулированию — то исходя из государственных регулируемых розничных цен. При этом в стоимость товаров (работ, услуг) включается соответствующая сумма НДС, а для подакцизных товаров и соответствующая сумма акцизов.

В случае выплат по договорам авторского заказа, договорам об отчуждении исключительного права на произведения науки, литературы, искусства, и некоторым др. их размер определяется как сумма доходов, уменьшенная на сумму фактически произведенных и документально подтвержденных расходов, связанных с извлечением таких доходов. Если эти расходы не могут быть подтверждены документально, они принимаются к вычету в размерах, установленных п. 9 ст. 421 НК РФ.

Следует иметь в виду, что законодателем для плательщиков страховых взносов, производящих выплаты и иные вознаграждения физическим лицам установлен достаточно широкий перечень *сумм, не подлежащих обложению* страховыми взносами для плательщиков страховых взносов, производящих выплаты и иные вознаграждения физическим лицам (ст. 422 НК РФ).

К этим суммам, в частности, относятся: во-первых, государственные пособия, выплачиваемые в соответствии с законодательством РФ, законодательными актами субъектов РФ, решениями представительных органов местного самоуправления, в том числе пособия

¹ Так, на 1 января 2016 г. предельная величина базы для начисления страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством составила 718 тыс. руб., а для начисления страховых взносов на обязательное пенсионное страхование — 796 тыс. руб. (см. постановление Правительства РФ от 26 ноября 2015 г. № 1265 «О предельной величине базы для начисления страховых взносов в Фонд социального страхования Российской Федерации и Пенсионный фонд Российской Федерации с 1 января 2016 г.»).

по безработице, а также пособия и иные виды обязательного страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию, и, во-вторых: все виды установленных выплат (в пределах норм, установленных в соответствии с законодательством РФ), связанных: с возмещением вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья; с бесплатным предоставлением жилых помещений, оплатой жилого помещения и коммунальных услуг, питания и продуктов, топлива или соответствующего денежного возмещения; с увольнением работников, за исключением компенсации за неиспользованный отпуск; с возмещением расходов на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации работников; с расходами физического лица в связи с выполнением работ, оказанием услуг по договорам гражданско-правового характера и др.

С 2011 г. применяются следующие тарифы страховых взносов, т. е. следующие размеры страхового взноса на единицу измерения базы для начисления страховых взносов: в ПФР — 26%, в ФСС — 2,9%, в ФФОМС — 3,1% (с 1 января 2012 г. — 5,1%); в ТФОМС — 2% (с 1 января 2012 г. — 0%). С 2017 г. лица, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам, применяют следующие тарифы страховых взносов: в ПФР — 22% в пределах установленной предельной величины базы для исчисления страховых взносов, а 10% свыше установленной предельной величины базы для исчисления страховых взносов, в ФСС — 2,9%, в ФФОМС — 5,1%.

Особый порядок расчета размера страховых взносов, уплачиваемых плательщиками, не производящими выплат и иных вознаграждений физическим лицам, предусматривается в ст. 430 НК РФ. Так, данные плательщики обязаны оплатить только страховые взносы на обязательное пенсионное и медицинское страхование, которые имеют фиксированный размер и не зависят от факта осуществления предпринимательской деятельности.

Расчетным периодом признается календарный год, *отчетными периодами* — первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года, календарный год.

Первоначально Законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» было установлено, что по сравнению с 2010 г. в 2011 г. фискальная нагрузка должна увеличиться с 26% до 34% от фонда оплаты труда. Однако для некоторых категорий плательщиков (сельскохозяйственных товаропроизводителей, резидентов технико-

внедренческой особой экономической зоны, плательщиков Единого сельскохозяйственного налога (ЕСХН), общественных организаций инвалидов и др.) уже в первоначальной редакции названного Закона были предусмотрены пониженные тарифы страховых взносов в 2011–2014 гг.

В соответствии с изменениями, внесенными в указанный Закон, Законом от 3 декабря 2011 г. № 379-ФЗ были предусмотрены пониженные тарифы страховых взносов для отдельных категорий плательщиков страховых взносов на переходный период 2011–2027 гг. Названные тарифы подробно были регламентированы ст. 58, 58¹, а также 58⁴, 58⁵, 58⁶ названного Закона. В настоящее время ст. 427 НК РФ предусматривает пониженные тарифы на постоянной основе.

С 2013 г. Законом от 3 декабря 2012 г. № 243-ФЗ Закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» был дополнен ст. 58³, которая установила дополнительные тарифы страховых взносов в ПФР для лиц, производящих выплаты и иные вознаграждения физическим лицам, занятых на видах работ, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 30 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (страховые взносы в ПФР по дополнительному тарифу на выплаты работникам, занятым во вредных, опасных или тяжелых условиях труда). Так, для граждан, работающих на подземных работах, на работах с вредными условиями труда и в горячих цехах, установлен дополнительный тариф страхового взноса в размере 9%. Страховые взносы по дополнительным тарифам начисляются на всю сумму выплат работнику. Ограничение выплат предельной величиной базы, установленной в ч. 4 и 5 ст. 8 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», к ним не применялись. С 1 января 2017 г. ст. 428 НК РФ предусматривает такие же условия применения дополнительных тарифов.

Порядок исчисления, порядок и сроки уплаты страховых взносов работодателями (плательщиками, производящими выплаты и иные вознаграждения физическим лицам) закреплены в ст. 341 НК РФ, где установлено, что сумма взносов исчисляется и уплачивается плательщиками отдельно в каждый государственный внебюджетный фонд ежемесячно в течение расчетного периода. При этом ежемесячный обязательный

платеж подлежит уплате в срок не позднее 15-го числа календарного месяца, следующего за календарным месяцем, за который начисляется ежемесячный обязательный платеж. Расчет по начисленным и уплаченным страховым взносам вышеуказанные плательщики страховых взносов ежеквартально представляют в орган контроля за уплатой страховых взносов (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ) по месту своего учета.

Следует обратить внимание, что в соответствии с п. 15 ст. 431 НК РФ в случае прекращения деятельности организации в связи с ее ликвидацией либо прекращения физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя при условии, что они являются работодателями, т. е. имеют в штате работников) до конца расчетного периода, они *обязаны до дня подачи* в регистрирующий орган *заявления о государственной регистрации юридического лица* в связи с его ликвидацией *либо заявления о государственной регистрации прекращения физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя* соответственно *представить в орган контроля за уплатой страховых взносов расчет* по начисленным и уплаченным страховым взносам за период с начала расчетного периода по день представления указанного расчета включительно.

Порядок исчисления, порядок и сроки уплаты страховых взносов плательщиками страховых взносов, не производящими выплат и иных вознаграждений физическим лицам регламентируется ст. 432 НК РФ. Указанными плательщиками (индивидуальными предпринимателями, частными нотариусами, адвокатами и др.) расчет сумм страховых взносов, подлежащих уплате за расчетный период производится самостоятельно и уплачиваются не позднее 31 декабря текущего календарного года.

Указанные плательщики страховых взносов исчисляют страховые взносы отдельно в отношении страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и страховых взносов на обязательное медицинское страхование. Таким образом, индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой, и т. п. не исчисляют и не уплачивают страховых взносов (как и ранее ЕСН) в части суммы налога, зачисляемой в ФСС. Это обусловлено тем, что последние не имеют права на получение выплат из этого фонда.

Законом установлен особый порядок исчисления и уплаты страховых взносов для физических лиц, *прекративших* деятельность в качестве индивидуального предпринимателя, адвоката, нотариуса и иных лиц, занимающихся в установленном законодательством РФ порядке

частной практикой *до конца* расчетного периода. Так, физические лица, прекратившие деятельность в качестве главы крестьянского (фермерского) хозяйства до конца расчетного периода, обязаны не позднее 15 календарных дней с даты государственной регистрации прекращения физическим лицом деятельности в качестве главы крестьянского (фермерского) хозяйства представить в налоговый орган по месту учета расчет по страховым взносам за период с начала расчетного периода по дату государственной регистрации прекращения физическим лицом деятельности в качестве главы крестьянского (фермерского) хозяйства включительно. Сумма страховых взносов, подлежащая уплате в соответствии с указанным расчетом, подлежит уплате в течение 15 календарных дней со дня подачи такого расчета.

Индивидуальный предприниматель, адвокат, нотариус, и иные лица, занимающиеся в установленном законодательством РФ порядке частной практикой, обязаны только уплатить страховые взносы не позднее 15 календарных дней с даты снятия с учета в налоговом органе индивидуального предпринимателя, адвоката, нотариуса, занимающегося частной практикой, арбитражного управляющего, оценщика, медиатора, патентного поверенного, а также снятия с учета в налоговом органе физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем, в качестве плательщика страховых взносов.

Ответственность за неуплату страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды предусмотрена:

с 1 января 2017 г. в НК РФ (разд. VI «Налоговые правонарушения и ответственность за их совершение») в отношении неуплаты или неполной уплаты обязательных платежей на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование¹;

Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 250-ФЗ) в отношении страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональ-

¹ Закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», в гл. 6 «Нарушения законодательства Российской Федерации о страховых взносах и порядок привлечения к ответственности за его совершение» предусматривал ответственность за неуплату страховых взносов.

ных заболеваний (гл. IV¹—IV³ Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ);

КоАП РФ, как, например ответственность за нарушение установленных законодательством РФ об обязательном социальном страховании порядка и сроков представления документов и (или) иных сведений в органы государственных внебюджетных фондов (ст. 15.33), ответственность за сокрытие страхователем наступления страхового случая при обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (ст. 15.34) и др. Уголовной ответственности за неуплату страховых взносов нет.

§ 3. Страховые взносы на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний

Страховые взносы на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний являются одним из самостоятельных целевых и постоянных обязательных платежей, зачисляемых в Фонд социального страхования РФ. Их введение в России впервые было предусмотрено Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (с изм. от 3 июля 2016г. № 250-ФЗ) (далее — Закон № 125-ФЗ). Указанный Закон вступил в силу лишь через полтора года — с 6 января 2000 г. Это обусловлено особым порядком введения его в действие, предусматривающим вступление его в силу лишь одновременно с принятием закона, устанавливающего страховые тарифы. Первый Федеральный закон «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2000 год» был принят 2 января 2000 г. Затем закон «О страховых тарифах...» стал приниматься ежегодно. Так, 14 декабря 2015 г. принят Федеральный закон «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2016 год».

При формировании средств на осуществление указанного вида обязательного социального страхования могут быть использованы: 1) обязательные страховые взносы страхователей; 2) взыскиваемые штрафы и пени; 3) капитализированные платежи, поступившие в случае ликвидации страхователей; 4) иные поступления, не проти-

воречащие законодательству РФ. Все указанные средства отражаются отдельными строками в доходной и расходной частях бюджета Фонда социального страхования РФ, утверждаемого федеральным законом, являются федеральной собственностью и изъятию не подлежат.

В правовом аспекте *страховой взнос на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний* представляет собой обязательный платеж, рассчитанный исходя из страхового тарифа, скидки (надбавки) к страховому тарифу, который страхователь обязан внести страховщику (ст. 3 Закона № 125-ФЗ).

При этом под *страховым тарифом* понимается ставка страхового взноса, исчисленная исходя из сумм выплат и иных вознаграждений, начисленных в пользу застрахованных по трудовым договорам и гражданско-правовым договорам и включаемых в базу для начисления страховых взносов, представляющую собой разницу между выплатами (вознаграждениями), относящимися к объекту обложения страховыми взносами и суммами, не подлежащими обложению.

Суммы, не подлежащие обложению страховыми взносами закреплены ст. 20² Закона № 125-ФЗ. В частности, к ним относятся: государственные пособия, выплачиваемые в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ, а также решениями представительных органов местного самоуправления, в том числе пособия по безработице, а также пособия и иные виды обязательного страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию; все виды установленных компенсационных выплат (в пределах установленных норм), связанных: с возмещением вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья; с бесплатным предоставлением жилых помещений; с оплатой стоимости и (или) выдачей полагающегося натурального довольствия. Не подлежат обложению страховыми взносами также суммы единовременной материальной помощи, оказываемой страхователями: а) физическим лицам в связи со стихийным бедствием или другим чрезвычайным обстоятельством в целях возмещения причиненного им материального ущерба или вреда их здоровью, а также физическим лицам, пострадавшим от террористических актов на территории РФ; б) работнику в связи со смертью члена (членов) его семьи; в) работникам (родителям, усыновителям, опекунам) при рождении (усыновлении/удочерении) ребенка, выплачиваемой в течение первого года после рождения (усыновления/удочерения), но не более 50 тыс. руб. на каждого ребенка.

Не облагаются также суммы материальной помощи, оказываемой работодателями своим работникам, не превышающие 4000 руб. на од-

ного работника за расчетный период. В этот же льготный перечень включены взносы, уплачиваемые в соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений», в размере уплаченных взносов, но не более 12 тыс. руб. в год в расчете на каждого застрахованного, в пользу которого уплачивались взносы.

Всего же в общей сложности законодателем установлено 14 разновидностей сумм доходов (выплат), не подлежащих обложению страховыми взносами по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Страховые тарифы, дифференцированные по классам профессионального риска, устанавливаются федеральным законом. Проект такого федерального закона на очередной финансовый год и плановый период вносится Правительством РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ.

Страховой тариф зависит от *класса профессионального риска*, который законодатель определяет как уровень производственного травматизма, профессиональной заболеваемости и расходов на обеспечение по страхованию, сложившийся по видам экономической деятельности страхователей. То есть, другими словами, класс профессионального риска складывается в зависимости от отраслей (подотраслей) экономики, к которым относится страхователь, обуславливающих уровень вероятности повреждения (утраты) здоровья или смерти застрахованного, при исполнении последним обязанностей по трудовому договору, либо в иных установленных законом случаях.

Страхователем по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, т. е. лицом, обязанным вносить страховые взносы страхователю, является юридическое лицо любой организационно-правовой формы (в том числе иностранная организация, осуществляющая свою деятельность на территории России и нанимающая граждан РФ) либо физическое лицо, нанимающее лиц, подлежащих указанному виду обязательного социального страхования.

Фонд социального страхования РФ (как *страховщик*) при наступлении страхового случая берет на себя обязательство исполнить обеспечение по страхованию (страховое возмещение вреда) в виде денежных сумм, выплачиваемых либо компенсируемых страховщиком застрахованному или иным лицам, установленным законом.

Важно заметить, что обязательность уплаты страховых взносов является в данном случае не только гарантией и финансовым источни-

ком страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию, но еще и основным правовым принципом обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Указанный принцип в числе пяти основных принципов получил закрепление в ст. 4 названного Закона. Законодатель определяет этот принцип как обязательность уплаты страхователями страховых взносов. Другим важнейшим корреспондирующим принципом социального страхования является дифференцированность страховых тарифов в зависимости от класса профессионального риска.

Страховые взносы начисляются на начисленную по всем основаниям оплату труда (доход) работников, в том числе внештатных, сезонных, временных, выполняющих работу по совместительству, лиц, осужденных к лишению свободы и привлекаемых к труду страхователем, а в соответствующих случаях — на сумму вознаграждения по гражданско-правовому договору.

Указанный порядок начисления страховых сборов подробно регламентирован постановлением Правительства РФ от 2 марта 2000 г. № 184 «Об утверждении Правил начисления, учета и расходования средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (с изм. от 31 декабря 2010 г. № 1231).

Взносы перечисляются страхователями-работодателями ежемесячно в срок выплаты заработной платы за истекший месяц, а по гражданско-правовым договорам — в срок, установленный страховщиком. Таким образом, в первом случае страхователи, заключившие трудовые договоры с работниками, перечисляют суммы страховых взносов в срок, установленный для получения (перечисления) в банках (иных кредитных организациях) средств на выплату заработной платы за истекший месяц; а во втором — в срок, установленный ФСС.

В соответствии с названным Законом (ст. 22) страховые взносы *уплачиваются страхователем исходя из страхового тарифа с учетом скидки или надбавки, устанавливаемых страховщиком*. Размер указанной скидки или надбавки рассчитывается по итогам работы страхователя за три года и устанавливается страхователю с учетом состояния охраны труда (включая результаты специальной оценки условий труда, проведенных обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров) и расходов на обеспечение по страхованию. Размер установленной скидки или надбавки не может превышать 40% страхового тарифа, установленного страхователю. Кроме того, Федеральный закон от 6 ноября 2011 г. № 300-ФЗ, который внес измене-

ния в ст. 17 и 22 Закона № 125-ФЗ, установил, что при наступлении страхового случая со смертельным исходом скидка не устанавливается.

Указанные скидки и надбавки устанавливаются страховщиком в пределах страховых взносов, установленных соответствующим разделом доходной части бюджета ФСС, утверждаемого федеральным законом.

Страховые взносы уплачиваются вне зависимости от других взносов на социальное страхование и включаются в себестоимость произведенной продукции (оказанных услуг) либо включаются в смету расходов на содержание страхователя. Это правило не распространяется на надбавки к страховым тарифам и штрафам (они уплачиваются из суммы прибыли). *Страховые тарифы* дифференцируются по классам профессионального риска и группируются в зависимости от видов экономической деятельности, соответствующих определенному уровню профзаболеваемости и производственного травматизма, сложившемуся в конкретной отрасли, и установленных федеральным законом. Начиная с 2006 г. указанные страховые тарифы устанавливались в процентах к начисленной оплате труда по всем основаниям (доходу) застрахованных либо к сумме вознаграждения по гражданско-правовому договору (в установленных законом случаях) по группам отраслей (подотраслей) экономики в соответствии с классами профессионального риска в следующих размерах: I класс профессионального риска — 0,2%; II класс — 0,3%; III класс — 0,4% и т. д. Всего установлено 32 класса профессионального риска. Страховой тариф по последнему (XXXII) классу профессионального риска составляет 8,5%.

В соответствии с Федеральным законом от 14 декабря 2015 г. № 362-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2016 год» в 2016 г. страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний уплачиваются страхователем в порядке и по тарифам, установленным Федеральным законом от 22 декабря 2005 г. № 179-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2006 год». При этом уточнено, что страховые тарифы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний определяются в процентах *к суммам выплат и иных вознаграждений*, которые начислены в пользу застрахованных в рамках трудовых отношений и граж-

данско-правовых договоров, и включаются *в базу* для начисления страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в соответствии с законом № 125-ФЗ.

Следует иметь в виду, что правила отнесения видов экономической деятельности к классу профессионального риска, правила установления страхователям скидок и надбавок к страховым тарифам, правила начисления, учета и расходования средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний утверждаются в порядке, определяемом Правительством РФ. Так, постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2005 г. № 713 «Об утверждении Правил отнесения видов экономической деятельности к классу профессионального риска» (с изм. от 25 марта 2013 г. № 257) определен порядок отнесения видов экономической деятельности к классу профессионального риска в целях установления страховых тарифов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. В самом постановлении классификация видов экономической деятельности по классам профессионального риска отсутствует, поскольку полномочие утверждать такую классификацию делегировано Министерству труда и социальной защиты РФ.

Установлено, что класс профессионального риска определяется исходя из величины интегрального показателя профессионального риска, учитывающего уровень производственного травматизма, профессиональной заболеваемости и расходов на обеспечение по страхованию, сложившийся по видам экономической деятельности страхователей.

Постановлением Правительства РФ от 30 мая 2012 г. № 524 (с изм. от 30 июля 2014 г. № 726) утверждены Правила установления страхователям скидок и надбавок к страховым тарифам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, согласно которым указанные скидки и надбавки устанавливаются ФСС на текущий год. Их максимальный размер не может превышать 40% страхового тарифа, установленного страхователю. Конкретный же размер рассчитывается ФСС (страховщик) в соответствии с методикой расчета скидок и надбавок к страховым тарифам, утверждаемой Министерством труда и социальной защиты РФ по согласованию с Министерством финансов РФ и страховщиком, исходя из следующих основных показателей, определенных по итогам деятельности страхователей за три года, предшествующих текущему году:

1) отношение суммы обеспечения по страхованию в связи со всеми произошедшими у страхователя страховыми случаями к начисленной сумме страховых взносов;

2) количество страховых случаев у страхователя на 1000 работающих;

3) количество дней временной нетрудоспособности у страхователя на один несчастный случай, признанный страховым, исключая случаи со смертельным исходом.

При этом установлено, что при наличии в предшествующем финансовом году страхового случая со смертельным исходом, произошедшего не по вине третьих лиц, страхователю на очередной финансовый год скидка не устанавливается.

Правила начисления, учета и расходования средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний утверждены постановлением Правительства РФ от 2 марта 2000 г. № 184 (с изм. от 31 декабря 2010 г. № 1231). Ими подробно регулируются вопросы начисления, учета и расходования средств на осуществление указанного вида обязательного социального страхования, формируемых за счет страховых взносов страхователей, капитализированных платежей, поступивших в случае ликвидации страхователей юридических лиц, взыскиваемых штрафов и пеней, иных поступлений, не противоречащих законодательству.

Страхователь несет ответственность за неисполнение возложенных на него законом обязанностей по своевременной и полной уплате страховых взносов. Порядок привлечения к ответственности за неуплату или несвоевременную уплату страховых взносов до 2014 г. регулировался непосредственно Законом № 125-ФЗ, после внесения поправок Федеральным законом от 21 декабря 2013 г. № 358-ФЗ, в ст. 22¹ Закона № 125-ФЗ была отсылочная норма к положениям ст. 18, 19—23, 25—27 Закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», регулирующих порядок обеспечения исполнения обязанности по уплате страховых взносов, включая взыскание недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов.

В связи с тем, что с 1 января 2017 г. налоговые органы осуществляют администрирование страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию и обязательному медицинскому страхованию и Закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации,

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» утратил силу, в Закон № 125-ФЗ были введены три новые главы: гл. IV¹ «Обеспечение исполнения обязанности по уплате страховых взносов», гл. IV² «Контроль за уплатой страховых взносов и выплатой страхового обеспечения», гл. IV³ «Ответственность за совершение нарушений законодательства Российской Федерации об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», которые действуют с 1 января 2017 г. Данные главы многое заимствовали из утратившего силу Закона.

В рамках Закона № 125-ФЗ предусматривается взыскание недоимок, а также пеней и штрафов за счет денежных средств и имущества страхователя. Так, при задержке уплаты страхового взноса страхователь уплачивает страховщику пеню в 1/300 ставки рефинансирования Банка России. Пени определяются в процентах от недоимки и начисляются со дня, следующего за установленным днем уплаты страховых взносов, и по день их фактической уплаты включительно. Пени уплачиваются страхователем одновременно с уплатой страховых взносов, а при недостаточности средств у страхователя — после уплаты страховых взносов в полном объеме (ст. 26¹¹).

В ст. 26²² Закона № 125-ФЗ определяется, что нарушением законодательства РФ об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний признается виновно совершенное противоправное деяние (действие или бездействие) страхователя или банка (иной кредитной организации), за которое настоящим Федеральным законом установлена ответственность.

Кроме того, установлено, что привлечение организации к ответственности за нарушение законодательства РФ об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний не освобождает ее должностных лиц при наличии соответствующих оснований от административной или иной ответственности, предусмотренной законодательством РФ.

Привлечение к ответственности за совершение правонарушений осуществляется территориальными органами ФСС.

В главе определяются формы вины, обстоятельства, исключающие вину лица в совершении правонарушения, и обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за совершение правонарушения, срок давности привлечения к ответственности за совершение правонарушения.

В Законе № 125-ФЗ предусматриваются семь составов правонарушения, в трех из которых субъектом выступает банк (иная кредитная организация).

Санкции в отношении страхователей в большей мере носят штрафной характер и имеют фиксированную сумму. Например, нарушение установленного срока регистрации в качестве страхователя у страховщика влечет взыскание штрафа в размере 5000 руб. В свою очередь, неуплата или неполная уплата сумм страховых взносов в результате занижения облагаемой базы для начисления страховых взносов, иного неправильного исчисления сумм страховых взносов или других неправомерных действий (бездействия) влечет взыскание штрафа в размере 20% причитающейся к уплате суммы страховых взносов, а умышленное совершение указанных деяний — в размере 40% причитающейся к уплате суммы страховых взносов (ст. 26.29).

Банки (иные кредитные организации) привлекаются к ответственности, во-первых, за нарушение срока исполнения поручения страхователя на перечисление страховых взносов, пеней и штрафов, во-вторых, за неисполнение поручения страховщика на перечисление страховых взносов, в-третьих, за несообщение сведений о счете страховщика. В первых двух случаях предусмотрено наложение штрафа в размере 1/150 ставки рефинансирования Центрального банка РФ, но не более 0,2% непо перечисленной суммы страховых взносов, пеней и штрафов за каждый календарный день просрочки. В третьем случае предусматривается наложение штрафа в размере 40 тыс. руб. или 20 тыс. руб. в зависимости от пункта статьи.

Недоимка, пени и штрафы могут быть взысканы страховщиком со страхователя принудительно за счет денежных средств и иного имущества страхователя.

При этом с физического лица (как страхователя) такое взыскание осуществляется исключительно в судебном порядке, соответственно с юридического лица и индивидуального предпринимателя — по решению территориального органа страховщика о взыскании страховых взносов путем направления в банк (иную кредитную организацию), в котором открыты счета страхователя — юридического лица или индивидуального предпринимателя, поручения территориального органа страховщика на списание и перечисление в бюджет ФСС необходимых денежных средств со счетов страхователя — юридического лица или индивидуального предпринимателя.

В случае реорганизации страхователя — юридического лица его обязанности, в том числе обязанность по уплате страховых взносов, переходят к его правопреемнику. При ликвидации страхователя —

юридического лица он обязан внести страховщику капитализированные платежи в порядке, определяемом Правительством РФ.

Средства на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний зачисляются на единый централизованный счет страховщика в учреждениях Банка России и расходуются на цели данного вида социального страхования.

Операции по единому централизованному счету страховщика осуществляются в соответствии с правилами Центрального банка РФ. Кредитные организации осуществляют прием страховых взносов от страхователей без взимания комиссионного вознаграждения за эти операции.

Государственный контроль за финансово-хозяйственной деятельностью страховщика и проведением обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний осуществляется Счетной палатой РФ, а в части использования ассигнований из федерального бюджета — также федеральным органом исполнительной власти в области финансов.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. За счет каких платежей формируются государственные социальные внебюджетные фонды?
2. В чем выражается публичный характер обязательных страховых взносов в различные государственные внебюджетные фонды?
3. Какие основные принципы взимания страховых взносов закреплены законодательно?
4. Проанализируйте федеральный закон о бюджете Пенсионного фонда РФ на текущий год и определите, каков основной источник доходов названного внебюджетного фонда и почему.
5. Сопоставьте законы о бюджете Фонда социального страхования РФ за два предыдущих года и обоснуйте положение, согласно которому «страховые взносы — основные источники дохода государственных социальных внебюджетных фондов».
6. Какие основные принципы взимания страховых взносов в Фонд социального страхования РФ закреплены законодательно? Предложите один-два принципа, которые должны быть дополнительно введены законодателем, либо уточните формулировку и содержание уже существующих.
7. Сравните правовую природу страховых взносов в Фонд социального страхования РФ и страховых взносов по договору добровольного страхования жизни в случае наступления нетрудоспособности. Кто в последнем случае будет стороной по договору (страховщиком)?
8. Каковы основные элементы обложения обязательных страховых взносов по социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний?

9. Кто выступает плательщиком обязательных страховых взносов по социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний? Уплачивают ли указанные взносы организации — плательщики единого налога на вмененный доход?

10. Каковы источники правового регулирования правоотношений по уплате обязательных платежей на обязательное пенсионное страхование? Дайте правовую характеристику страховых взносов, зачисляемых в бюджет Пенсионного фонда РФ.

11. Какова ответственность плательщиков за неуплату обязательных страховых платежей в государственные социальные внебюджетные фонды? Каким законодательством регулируется ответственность плательщиков страховых взносов?

12. Какова ответственность банков и других кредитных организаций за несвоевременное перечисление обязательных страховых взносов в различные государственные внебюджетные фонды? Выявите сходство и различия на основе анализа действующего законодательства.

13. Какие органы уполномочены предоставлять организациям (страховщикам) отсрочки (рассрочки) по уплате обязательных страховых взносов в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ?

14. Какие органы осуществляют государственный контроль (надзор) за своевременной уплатой страховых взносов в различные государственные социальные внебюджетные фонды? Каковы здесь полномочия налоговых органов?

15. Каковы тарифы страховых взносов на обязательное пенсионное страхование? Каким правовым актом они установлены?

16. Каковы страховые тарифы страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний? Кто вправе устанавливать скидки и надбавки к указанным тарифам?

Раздел V

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПУБЛИЧНОГО КРЕДИТА (ДОЛГА) И ОРГАНИЗАЦИИ СТРАХОВОГО ДЕЛА

Глава 21. Правовые основы публичного (государственного и муниципального) кредита и долга

§ 1. Понятие и значение государственного и муниципального кредита в Российской Федерации. Государственный и муниципальный долг

Наукой финансового права государственный (муниципальный) кредит и государственный (муниципальный) долг всегда рассматривались как взаимозависимые явления. В науке финансового права для обозначения таких сложносоставных понятий, как государственный и муниципальный кредит и долг, применяют соответственно термины «публичный кредит» (далее — также госкредит) и «публичный долг» (далее — также госдолг). Говоря о том, что это взаимосвязанные явления, публичный кредит и публичный долг следует рассматривать в аспекте таких философских категорий, как «причина» и «следствие». Госдолг — результат функционирования госкредита и одно из его юридических последствий (аналогично соотношение муниципальный кредит — муниципальный долг).

Государственный (муниципальный) кредит является составной частью финансовой системы РФ. Наряду с другими способами он используется для привлечения дополнительных денежных средств в распоряжение государства (муниципальных образований) и решения различных финансовых проблем. В свою очередь само понятие государственного (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* — верить¹. В современном русском языке термин «кредит» сохранил свое основное содержание и определяется как «ссуда, предоставление ценностей (денег, товаров) в долг; коммерче-

¹ У В. И. Даля понятие «кредит» толкуется как «доверие, вера в долг, забор, дача и прием денег или товаров на счет, на срок» (*Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1979. Т. 2. С. 189).

ское доверие»¹. 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.

Как *экономическая категория* государственный (муниципальный) 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 государственный (муниципальный) кредит является самостоятельным институтом финансового права и комплексным институтом законодательства. Госкредит — один из основных (наряду с налогами) инструментов для решения проблем достижения баланса доходов и расходов бюджета. Отдельные вопросы, касающиеся, например, порядка заключения конкретных договоров госзайма, регулируются также ГК РФ (ст. 817), что, однако, не влияет на обоснованность изложенного ранее вывода: государственный (муниципальный) кредит — самостоятельный финансово-правовой институт. Это подтверждается верховенством государства в регулировании самой *организации* государственного (муниципального) кредита, главными целями функционирования института госкредита, которые являются публичными (решение проблем погашения бюджетного дефицита и т. п.), применением в качестве основного императивного метода регулирования денежно-кредитных отношений и, наконец, обязательным участием государства (уполномоченного им органа) в качестве субъекта госкредитных отношений. Все вышеперечисленное отличает их от гражданских правоотношений.

Как совокупность финансово-экономических отношений госкредит традиционно рассматривался в экономической науке, а также науке финансового права как отношения между государством, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами — с другой, в которых государство выступает в роли заемщика временно свободных денежных средств указанных субъектов. Аналогично интерпретировались и отношения в сфере муниципального кредита, где заемщиком соответственно выступает муниципальное образование, а кредиторами — граждане и организации. При этом как экономической теорией, так и теорией финансового права не исключалась возможность участия государства в сфере международных кредитных взаимо-

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1964. С. 296.

отношений не только в качестве заемщика, но и в качестве кредитора в отношениях¹. Однако в первых редакциях БК РФ (гл. 15) термин «государственный кредит» применялся 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., в Кодексе говорилось об отношениях «по государственному заимствованию», о «долговых обязательствах» и т. д. Такой подход законодателя к изменению теории государственного кредита ничем не был аргументирован. Хотя с позиций как экономической теории, так и науки финансового права более точным 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 в общественно значимых интересах². Однако в любом случае, выступает ли в этих отношениях государство исключительно как заемщик или дает гарантии (поручительства) третьим лицам, сущность отношений в сфере госкредита 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 государственный (муниципальный) кредит — это урегулированные правовыми нормами отношения по аккумуляции государством и муниципальными образованиями временно свободных денежных средств юридических и физических лиц и иных субъектов на принципах добровольности, срочности, возмездности и возвратности в целях покрытия бюджетного дефицита, регулирования денежного обращения и удовлетворения иных публичных интересов.

Принципы срочности, возвратности и возмездности, лежащие в основе отношений по государственному (муниципальному) кредиту, характерны для любых кредитных отношений. Однако между государ-

¹ В первом случае речь идет о так называемом активном, а во втором — пассивном кредите. Такая классификация госдолга применяется в экономической литературе. См., например: Головачев Д. Л. Государственный долг. Теория и мировая практика. М., 1998. С. 11.

² Следует заметить, что в настоящее время гл. 15 БК РФ переименована законодателем и называется «Внешние долговые требования Российской Федерации», при этом указанные требования включают государственный финансовый кредит и государственный экспортный кредит как форму бюджетного кредита (ст. 122 БК РФ).

ственным (муниципальным) и банковским кредитом имеются существенные экономические и правовые различия¹. Следующие отличительные черты двух названных форм кредита, в свою очередь, служат дополнительным обоснованием теоретического вывода о самостоятельности финансово-правового института государственного (муниципального) кредита.

1. Главная особенность госкредита заключается в непроизводительном использовании капитала, ведь средства, привлекаемые в данном случае, обычно не участвуют в производстве материальных ценностей, а покрывают бюджетный дефицит. Средствами для погашения процентов за пользование госкредитом служат либо налоги, либо новые займы².

Характерная же черта банковского кредита — 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 госдолг, являющийся объектом финансовых правоотношений. Аналогично при муниципальном кредите формируется муниципальный внутренний долг.

2. В отношениях по госкредиту всегда преобладает верховенство государства, несмотря на то что государство — заемщик (должник), а не кредитор. 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 подписании 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 осуществлении кредитной сделки. Если же кре-

¹ Не случайно еще в 1832 г. русский финансист М. Ф. Орлов отмечал, что «кредит публичный, или государственный, и кредит частный» (банковский) «кроме имени и цели имеют мало подобия» (*Орлов М. Ф. Теория государственного кредита // У истоков финансового права. М., 1998. С. 300*).

² К. Маркс называл государственные займы антиципированными (взятыми наперед) налогами (см.: *Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 23. С. 766*).

дит государственный, принуждение «имеет иногда место при заключении займа»¹. Таковыми, например, были госзаймы, выпущенные в годы Великой Отечественной войны и размещенные среди населения по подписке². Указанные признаки характерны и для муниципального кредита.

Чем обусловлена необходимость использования государственного кредита? Основная причина — нехватка доходов бюджета для покрытия государственных и муниципальных расходов³. В любом обществе существуют объективные и субъективные противоречия между размером бюджетных доходов и расходами. Естественно, что для реализации госкредитных 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 госкредита заключается также и в том, что он может служить одним из факторов улучшения денежного обращения, развития безналичных форм расчетов, укрепления внутренней валюты. Таким образом, роль госкредита довольно 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 применения названных средств государством и муниципальными образованиями в качестве кредитных ресурсов. Государственный (муниципальный) кредит напрямую связан с такой финансово-правовой категорией, как государственный (муниципальный) 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 обяза-

¹ *Слуцкий М. И. Указ. соч. С. 69.*

² 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. Указ. соч.*).

³ 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» (*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*).

тельствам 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.

Правовое понятие госдолга РФ первоначально было закреплено в ст. 1 Закона РФ от 13 ноября 1992 г. № 3877-1 «О государственном внутреннем долге Российской Федерации»¹. В БК РФ государственному и муниципальному долгу посвящена отдельная глава. Кодекс не только впервые закрепляет общее понятие государственного долга, но и обособленно выделяет понятия госдолга РФ и госдолга субъекта РФ. Государственный долг РФ до 31 декабря 2007 г. определялся в БК РФ как долговые обязательства России перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права. В соответствии с Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ с 1 января 2008 г. *государственный или муниципальный долг* трактуется 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 госдолгу РФ относятся долговые обязательства РФ перед ее физическими и юридическими лицами, субъектами РФ, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникшие в результате государственных заимствований РФ, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, и долговые обязательства, сложившиеся в результате принятия законодательных актов РФ об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие БК РФ.

Госдолг субъекта РФ — это совокупность долговых обязательств субъекта РФ. Госдолг РФ полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну, а долг субъекта РФ — соответ-

¹ Ведомости РФ. 1993. № 1. Ст. 4.

венно 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 РФ, 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 госкредита¹. Так, представители дореволюционной российской финансово-правовой науки придерживались мнения о необходимости осторожного использования госкредита². 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. Алексеенко, А. Исаев, Л. Ходский, М. Слуцкий, М. Орлов и др.³ При этом М. Ф. Орлов в своем специальном исследовании «О государственном кредите» в 1832 г. дает 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 нало-

¹ Так, А. Смит, Д. Рикардо и многие их последователи первоначально резко отрицательно относились 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, стране выгоднее покрывать свои чрезвычайные расходы, в том числе расходы на ведение войн, за счет прямого увеличения налогов, нежели прибегать к кредиту. Он считал, что население само должно нести бремя погашения 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.) высказывают следующую мысль: если государство крайне редко пользуется кредитом, 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».

² 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. Указ. соч. С. 425).

³ См., например: Боголепов М. Государственный долг (к теории государственного кредита). СПб., 1910; Слуцкий М. И. Указ. соч. С. 68—84; Ходский Л. В. Указ. соч. С. 422—534.

ги»¹. 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 состоит в росте непроизводительных расходов, так как привлеченные средства подлежат обязательному возврату кредитору, причем с уплатой процентов за пользование кредитом, что может приводить к росту налогов. Однако вполне убедителен следующий довод американских ученых К. Р. Макконнелла и С. Л. Брю: все правительства обладают полномочиями, реализация которых делает практически невозможным невыполнение обязательств по госдолгу. К ним относятся полномочия по рефинансированию долга (правительство всегда вправе «продать новые облигации и использовать выручку для выплаты держателям погашенных облигаций»), по введению новых налогов, по эмиссии денег². Учитывая наличие аналогичных полномочий в области госкредитных отношений у органов власти РФ, положения вышеизложенной американской теории госкредита представляют значительный научный и практический интерес.

Правовые основы государственного и муниципального кредита в России закреплены в различных нормативных правовых актах, важнейшим из которых до принятия БК РФ долгое время был Закон РФ «О государственном внутреннем долге Российской Федерации». Среди основных правовых источников, помимо БК РФ, следует особо выделить федеральные законы: «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О рынке ценных бумаг», от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» (с изм. от 14 июня 2012 г. № 79-ФЗ)³. Порядок заключения договора государственного займа закреплен в части второй ГК РФ. Важное значение из всех правовых источников имеет Федеральный закон «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг». Вопросы государственного кредита (долга) конкретных субъектов РФ и муни-

¹ Орлов М. Ф. Указ. соч. С. 304.

² См.: Макконнелл К. Р., Брю С. Л. Указ. соч. С. 369—371.

³ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3814; 2012. № 25. Ст. 3269.

ципального кредита регулируются также конституциями, уставами и законами субъектов РФ¹, уставами и нормативными правовыми актами конкретных муниципальных образований². Общие положения, касающиеся правового регулирования выпуска и обращения региональных и муниципальных займов, содержатся в Конституции РФ (ст. 12, 71, 72, 75, 132).

§ 2. Формы (виды) государственного и муниципального долга

В первоначальном варианте БК РФ были закреплены формы государственного (муниципального) долга. Однако Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ внес изменения в ст. 98 БК РФ, ее новая редакция вступила в силу с 1 января 2008 г. В соответствии с указанными нововведениями законодатель закрепил не формы, а виды долговых обязательств. Изменилось и само наименование ст. 98: «Структура государственного долга Российской Федерации, *виды* и срочность долговых обязательств Российской Федерации». Сразу оговоримся, что принципиальных нововведений законодателем здесь не осуществлено. Речь скорее идет о приведении указанной статьи в соответствие с нормами ГК РФ, регулирующими понятие формы обязательств. Количество видов долговых обязательств, как и ранее форм, — пять; 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 данные 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 России 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

¹ См., например: Закон Ульяновской области от 4 октября 2005 г. № 085-30 «О государственном долге Ульяновской области» (с изм. от 4 августа 2014 г. № 124-30) // Ульяновская правда. 2005. № 95; 2014. № 98.

² См., например, Положение «О муниципальном долге муниципального образования Крутовское сельское поселение», утв. решением Совета депутатов Крутовского сельского поселения от 31 августа 2015 г. № 22.

Российской Федерации; 3) бюджетным кредитам, привлеченным в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы России; 4) государственным гарантиям Российской Федерации; 5) иным долговым обязательствам, ранее отнесенным в соответствии с законодательством РФ на государственный долг Российской Федерации.

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; 3) кредитам, полученным субъектом РФ от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций; 4) государственным гарантиям субъекта РФ.

Таким образом, виды долговых обязательств РФ и субъектов РФ фактически совпадают, за исключением последнего, пятого, пункта (иные долговые обязательства).

Согласно ст. 100 БК РФ структура муниципального долга 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). Как видно, 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.

Так, в объем государственного внутреннего долга России включаются: 1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в российской валюте; 2) объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в российской валюте; 3) объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией; 4) объем обязательств по государственным гарантиям, выраженным в российской валюте; 5) объем иных (за исключением указанных) долговых обяза-

тельств РФ, оплата которых в российской валюте предусмотрена федеральными законами до введения в действие БК РФ.

В объем государственного внешнего долга России 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 России, 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 соответствии с п. 3 ст. 99 БК РФ в объем государственного внутреннего долга субъекта РФ включаются: 1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъекта РФ, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации; 2) объем основного долга по кредитам, полученным субъектом РФ, обязательства по которым выражены в российской валюте; 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 российской валюте; 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 Российской Федерации).

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 субъек-

том 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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации уменьшается на величину основного долга (рассчитанную в денежном выражении) по погашаемым таким образом обязательствам.

Охарактеризуем подробнее формы (виды) государственного и муниципального долга.

1. *Привлеченные кредиты*. Оформляются, как правило, посредством заключения соответствующих кредитных соглашений и договоров (называвшихся 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, Банк России в соответствии с Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» по общему правилу не может 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. *Государственные (муниципальные) займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований*. Порядок выпуска госзаймов России, 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 (нефтегазового дефицита федерального бюджета), а также для погашения долговых обязательств (ст. 103 БК РФ); внешние — лишь для покрытия дефицита (нефтегазового дефицита) федерального бюджета, а также для погашения государственных долго-

вых обязательств Российской Федерации, т. е. на финансирование дефицитов муниципальных бюджетов последние не направляются.

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 Министерству финансов РФ. От имени субъекта РФ право на осуществление государственных внутренних, а в соответствии с Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ — также 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 России, кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства РФ (ст. 103 БК РФ). Таким образом, в отношениях по государственным заимствованиям России *кредиторами* могут выступать публично-территориальные образования Российской Федерации (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.

Государственные заимствования России могут быть внутренними и внешними.

Государственные внутренние заимствования Российской Федерации — это государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы России, кредитных организаций и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации как заемщика, *выраженные в российской валюте*.

Право на их осуществление предоставлено Правительству РФ либо Минфину России (как уполномоченному органу).

Законодатель определяет *государственные внешние заимствования Российской Федерации* 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 России 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 уполномоченное им Министерство финансов РФ.

Предельные объемы выпуска государственных ценных бумаг Российской Федерации по номинальной стоимости устанавливаются Правительством РФ в соответствии с верхним пределом госдолга России, 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 Российской Федерации в целях замещения внешних (внутренних) заимствований, если это снижает расходы на обслуживание государственного долга России (в рамках установленного общего объема государственного долга России (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 было связано с тем, что

Федеральным законом от 5 августа 2000 г. № 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 апреля 2007 г. № 63-ФЗ указанное право субъектов РФ восстановлено. С 1 января 2008 г. субъекты РФ могут осуществлять внешние заимствования. Согласно п. 6 ст. 103 БК РФ 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 внутренних и внешних заимствований от имени субъекта РФ в соответствии с БК РФ и принятым в соответствии с ним законом субъекта РФ принадлежит высшему 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации*.

Решение об эмиссии государственных ценных бумаг РФ принимается также в соответствии с *программой государственных внешних заимствований РФ*, которая представляет собой перечень всех внешних заимствований РФ 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, о наличии гарантии и т. п., а включают лишь указание на источник их привлечения, суммы заимствования, а также сроки погашения. В отличие от целевых заимствований Правительство РФ или уполномоченное им Министерство финансов РФ 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 предостав-

ление 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 основе 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 ст. 110, 110¹ БК РФ (ранее — только ст. 110). *Программа государственных внутренних заимствований РФ* на очередной финансовый год и плановый период представляет собой перечень всех внутренних заимствований России в виде разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований (ст. 110 БК РФ).

Государственные внутренние заимствования России, 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 со-

ответствующем 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. 110²). Названная программа представляет собой перечень подлежащих предоставлению и исполнению государственных гарантий Российской Федерации, государственных гарантий субъекта РФ, муниципальных гарантий в российской валюте 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 установленных Федеральным 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.

В соответствии с Федеральным законом «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг») *эмитентами* государственных и муниципальных ценных бумаг являются соответственно исполнительные органы государственной власти и местные администрации, которые выпускают от имени публично-правового образования ценные бумаги и несут обязательства перед владельцами ценных бумаг по осуществлению прав, закрепленных этими ценными бумагами (ч. 3 ст. 2).

Так, *эмитентом государственных ценных бумаг РФ* выступает Правительство РФ или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, *эмитентом государственных ценных бумаг субъекта РФ* соответственно — высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ либо финансовый орган субъекта РФ, наделенные законом субъекта РФ правом на осуществление государственных заимствований субъекта РФ *эмитентом муниципальных ценных бумаг* — местная администрация, наделенная уставом муниципального образования правом на осуществление муниципальных заимствований.

Генеральные условия эмиссии и обращения государственных или муниципальных ценных бумаг утверждаются соответственно Правительством РФ, высшим органом исполнительной власти субъекта РФ, местной администрацией в форме нормативных правовых актов соответственно Российской Федерации, субъекта РФ и правового акта местной администрации. (ст. 8 Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»).

Наиболее распространенный вид ценных бумаг по госзаймам — облигации внутреннего государственного займа. Правовое понятие «облигация» (от лат. *obligatio* — обязательство) закреплено в ст. 2 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» и в ст. 816 ГК РФ. *Облигация* определяется как эмиссионная ценная бумага, закрепляющая 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 (местной администрацией).

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. Одна из самых распространенных форм муниципального долга в России — *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 госзаймов распространяются, как правило, через учреждения Сбербанка РФ, а местных займов — также через фондовые биржи.

Государственные и муниципальные ценные бумаги, т. е. ценные бумаги публично-правовых образований (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 именным ценным бумагам РФ реестр их владельцев 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 указанного выпуска, не совпадающую с датой первого размещения.

Внутренние госзаймы оформляются также посредством выпуска государственных казначейских обязательств. *Казначейские обязательства* (КО) — это 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 бумагами¹. Выпускаются и обращаются КО 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 образованием) бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы России. Бюджетный кредит* — это денежные средства, предоставляемые одним бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основе (ст. 6, 93² 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

¹ См., например: Положение о порядке размещения, обращения и погашения казначейских обязательств, утв. Минфином России 21 октября 1994 г. № 140 (с изм. от 9 марта 1995 г. № 21) // Российские вести. 1995. 19 янв.; 11 мая.

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 оговорено, 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 России, 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. 93⁵ БК РФ. Особенности предоставления Российской Федерацией бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) и взыскания задолженности по ним устанавливаются статьей 93⁶ БК РФ, а в случае реструктуризации обязательств (задолженности) юридических лиц по ранее полученным бюджетным кредитам — по правилам, закрепленным 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 определяются цели, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит, условия и порядок его предоставления, бюджетные ассигнования для его 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, уплате процентных и иных платежей, предусмотренных соответствующим договором (соглашением), за исключением случаев, когда заемщиком является Российская Федерация или субъект РФ, государственная корпора-

ция «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

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.

В БК РФ закреплены условия 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). Особо оговорено в качес, наряду с уполномоченными органами, также и органом государственного (муниципального) финансового контроля проверок соблюдения получателем бюджетного кредита условий, целей и порядка их предоставления. Такое согласие является самостоятельным пунктом договора о предоставлении бюджетного кредита.

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. В случае неспособности заемщика представить иное или дополнительное обеспечение исполнения своих обязательств, а также нецелевого использования средств бюджетного кредита он подлежит досрочному возврату, в том числе в принудительном порядке. Заемщи-

ки, гаранты, поручители и залогодатели обязаны предоставлять информацию и документы, запрашиваемые уполномоченными органами (лицами).

Бюджетный кодекс 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, предусматривающими иной предмет или способ исполнения.

Предоставление бюджетных кредитов бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам урегулировано ст. 93³ БК РФ.

Бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета могут предоставляться бюджетные кредиты на срок до пяти 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. 93⁶ БК РФ на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов).

Цели предоставления бюджетных кредитов и размеры платы за пользование бюджетными кредитами устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете.

Порядок же предоставления, использования и возврата субъектами РФ указанных бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета, устанавливается Правительством РФ.

Местным бюджетам из бюджета субъекта РФ бюджетные кредиты могут предоставляться также на срок до трех года. На такой же срок могут выделяться бюджетные кредиты бюджетам городских, сельских поселений (внутригородских районов) из бюджетов муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением). При этом цели предоставления таких бюджетных кредитов и размеры платы за их пользование устанавливаются законами субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ.

В последнем случае предоставление, использование и возврат городскими, сельскими поселениями (внутригородскими районами) указанных бюджетных кредитов осуществляются в порядке, установленном муниципальными правовыми актами местной администрации

муниципального района (городского округа с внутригородским делением).

Финансовые органы субъектов РФ и муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) устанавливают в соответствии с общими требованиями¹, определяемыми Министерством финансов РФ, порядок взыскания остатков непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени. При этом цели предоставления бюджетных кредитов и размеры платы за пользование бюджетными кредитами устанавливаются законами субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ.

В соответствии со ст. 93⁴ БК РФ, установлены особенности исполнения денежных требований по обязательствам перед Российской Федерацией. Так, 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.

Министерство финансов РФ 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. 93⁴ БК РФ).

Особый порядок предоставления бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований) регулируется ст. 93⁵ БК РФ. Указанные кредиты могут выдаваться субъектам РФ, муниципальным образованиям и юридическим лицам в соответствии с программой государственных внешних заимствований Российской Федерации, в которой отражаются цели предоставления бюджетного

¹ См.: Приказ Минфина России от 12 ноября 2007 г. № 104н «Об утверждении Общих требований к порядку взыскания остатков непогашенных кредитов, предоставленных из бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных районов» (с изм. от 22 июня 2009 г. № 59н) // Российская газета. 2007. 22 дек.; 2009. 28 авг.

кредита, сумма предоставляемого бюджетного кредита, срок кредитования, конечный получатель бюджетного кредита. Основания, порядок предоставления, использования и возврата таких бюджетных кредитов определяются условиями соответствующих договоров. С 2013 г. в БК РФ регламентируется порядок предоставления и такого вида бюджетных кредитов, как «бюджетный кредит на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)» (ст. 93⁴). Он предоставляется Российской Федерацией субъекту РФ (муниципальному образованию) за счет остатка средств на едином счете федерального, бюджета в порядке, установленном Правительством РФ, в частности постановлением Правительства РФ от 20 августа 2013 г. № 721⁵ Об утверждении Правил предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)». В договоре о предоставлении кредита, заключаемом территориальным органом Федерального казначейства с субъектом РФ (муниципальным образованием) предусматриваются условия, регламентированные п. 3 ст. 93⁶ БК РФ (цель и предмет договора; условия предоставления и возврата кредита; сумма кредита; размер платы за пользование кредитом; срок пользования кредитом; дата возврата кредита; ответственность сторон за нарушение условий договора, порядок разрешения споров; права и обязанности сторон, порядок их взаимодействия при реализации договора). Контроль за своевременностью возврата названного кредита возложен на территориальные органы Федерального казначейства.

По правилам бюджетного учета, закрепленным в БК РФ, разница между суммами от размещения и погашения государственных и муниципальных ценных бумаг Российской Федерации (в российской 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* (см. ст. 94—96 БК РФ).

4. *Договоры о предоставлении Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями соответственно государственных и муниципальных гарантий.* Государственная или муниципальная гарантия (государственная гарантия Российской Федерации, государственная гарантия субъекта РФ, муниципальная гарантия) определяется в ст. 6 БК РФ как вид долгового обязательства, в силу которого соответственно Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образо-

вание (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.

Особо в БК РФ государственная (муниципальная) гарантия выделена при закреплении структуры соответственно государственного долга РФ (ст. 98 БК РФ), государственного долга субъекта РФ (ст. 99 БК РФ), структуры муниципального долга (ст. 100 БК РФ).

Государственная или муниципальная гарантия (ст. 115 БК РФ) может обеспечивать: а) надлежащее исполнение принципалом (т. е. основным должником — эмитентом государственных ценных бумаг) его обязательства перед бенефициаром (т. е. кредитором принципала, коим по обязательствам, возникающим в результате эмиссии публичных ценных бумаг выступает их владелец) основного обязательства¹; б) возмещение ущерба, образовавшегося при наступлении гарантийного случая некоммерческого характера. 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)².

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

¹ Подробнее см. ст. 15 Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращении государственных и муниципальных ценных бумаг».

² При этом следует иметь в виду оговорку, закрепленную в п. 6 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» (с изм. от 26 февраля 2009 г. № 17), в соответствии с которой «признание указанного условия недействительным не влечет недействительности всей сделки о предоставлении государственной (муниципальной) гарантии (статья 180 ГК РФ), в данном случае подлежит применению пункт 5 статьи 115 БК РФ» (Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2006. № 8; 2009. № 5).

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. 115² 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. 93² 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 России, а также неурегулированных 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. 115² 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 Российской Федерации принимается в форме акта Правительства РФ либо по его поручению — акта Минфина России в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год и плановый период. В данном акте Правительства РФ (акте Минфина России) должны быть указаны: лицо, в обеспечение исполнения обязательств которого предоставляется государственная гарантия Российской Федерации, предел обязательств по данной гарантии, а также ее основные условия (ст. 116 БК РФ). Сами договоры от имени Российской Федерации о предоставлении государственных гарантий России, об обеспечении исполнения принципалом 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 Российской Федерации.

Общая сумма обязательств, вытекающих из государственных гарантий России в валюте Российской Федерации, включается в состав государственного внутреннего долга России как вид долгового обязательства¹, а общая сумма обязательств, вытекающих из государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте, — в состав внешнего долга России как вид долгового обязательства.

Предоставление и исполнение государственной гарантии Российской Федерации подлежит отражению в Государственной долговой книге РФ. На Минфин России возложена задача по учету выданных государственных гарантий Российской Федерации, а также по учету сокращения госдолга в случае исполнения принципалами либо третьими лицами обязательств принципала, обеспеченных указанными гарантиями, и в случае осуществления гарантом платежей по выданным государственным гарантиям Российской Федерации.

В государственной или муниципальной гарантии, в соответствии с п. 5 ст. 115 БК РФ должны быть указаны: наименование гаранта (Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование) и наименование органа, выдавшего гарантию от имени гаранта; обязательство, в обеспечение которого выдается гарантия; объем обязательств

¹ О предоставлении федеральных гарантий в 2016 г. см. Программу государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на 2016 год и Программу государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на 2016 год (Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» (приложения 25 и 26).

гаранта по гарантии и предельная сумма гарантии; определение гарантийного случая; наименование принципала; сведения о безотзывности гарантии или условиях ее отзыва; основания для выдачи гарантии; дата вступления в силу (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; информация о наличии или отсутствии 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.

В БК РФ предусмотрен 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. 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 Российской Федерации прошлых лет.*

Это *иные долговые обязательства*, ранее отнесенные в соответствии с законодательством РФ на государственный долг РФ (ст. 98 БК РФ). Примером могут служить государственные долговые товарные обязательства в виде облигаций государственных целевых беспроцентных займов на приобретение товаров народного потребления, включая легковые автомобили; в виде целевых чеков на приобретение легковых автомобилей; а также в виде целевых вкладов на приобретение легковых автомобилей, которые в соответствии с Федеральным законом от 1 июня 1996 г. № 86-ФЗ были признаны государственным внутренним долгом РФ. Такие решения принимаются также в рамках реструктуризации долга.

Реструктуризация долга — 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 публично-территориального долга. В результате всех госкредитных операций Российской Федерации образуется *государственный внутренний долг России*, в состав которого включаются все задолженности прошлых лет и вновь возникающие задолженности. При аналогичных операциях на уровне муниципальных образований формируется муниципальный долг, представляющий собой совокупность долговых обязательств муниципального образования. Долговые обязательства бывшего Союза ССР включаются в государственный внутренний долг России только в части, принятой на себя Россией. Так, в соответствии с Федеральным законом от 10 мая 1995 г. № 73-ФЗ «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации» государство приняло на себя обязательства по восстановлению и обеспечению сохранности ценности денежных сбережений граждан России¹ (вклады в Сбербанк России до 20 июня 1991 г. и государственные ценные бу-

¹ См.: Приказ Минфина России от 20 декабря 2007 г. № 140н (с изм. от 22 мая 2015 г. № 81н) «Об утверждении Порядка ведения Государственной долговой книги Российской Федерации в Министерстве финансов Российской Федерации» // БНА. 2008. № 6.

маги (СССР и РСФСР) в период до 1 января 1992 г.). Гарантированные сбережения граждан признаются государственным внутренним долгом Российской Федерации, 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 5 до 30 лет) обязательства. Срок погашения долга определяется конкретными условиями внутреннего госзайма. В любом случае срок погашения государственных долговых обязательств не может превышать 30 лет, а муниципальных — 10 лет.

В БК РФ (ст. 120) и принятые на его основе нормативные правовые акты Минфина России закрепляют порядок ведения учета и регистрации государственных и муниципальных долговых обязательств, заключающийся в ведении государственных (муниципальных) долговых книг. На Минфин России возложена обязанность по ведению Государственной долговой книги РФ (книги внутреннего и внешнего долга России), 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 в ст. 121 БК РФ. Ответственность за достоверность переданных Министерству финансов РФ 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. Порядок передачи Министерству финансов РФ информации о долговых обязательствах, отраженной в государственной долговой книге субъекта РФ и муниципальных долговых книгах муниципальных образований, помимо БК РФ, регламентируется приказом Минфина России от 8 декабря 2015 г. № 194н.

§ 3. Финансовые правоотношения в области государственного (муниципального) кредита

Отношения, возникающие в области государственного (муниципального) кредита, носят сложный, многоплановый характер и регулируются нормами не только финансового, но и других отраслей пра-

ва (конституционного, гражданского, административного и др.). Финансовые отношения в указанной сфере складываются в связи с *формированием, функционированием и погашением государственного и муниципального внутреннего долга*. Отношения в сфере 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 ресурсы¹.

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; 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 существенные 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 организация-

¹ Еще С. Ю. Витте определял финансы как «всю совокупность государственного имущества и вообще состояние всего государственного хозяйства. В смысле всей совокупности материальных средств, имеющихся в распоряжении государства — его доходов, расходов и долгов» (*Bumme С. Ю.* Конспект лекций о народном государственном хозяйстве. СПб., 1912. С. 416).

ми, 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 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 могут быть любые *субъекты финансовых правоотношений*. Участниками правоотношений по государственному внутреннему долгу Российской Федерации 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). Субъекты правоотношений по государственному внешнему долгу России — 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 апреля 2007 г. № 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 государственному (муниципальному) кредиту регули-

руется 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 России 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 и Минфин России. Центральный банк РФ совместно с Правительством РФ направляет предложения по госкредиту представительному органу государственной власти РФ для определения им политики в этой сфере. На Банк России также возложена функция по обслуживанию госдолга России, 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 быть возложены на платной основе (из средств федерального бюджета) и на *другой специализированный финансовый институт*. Последний в этом случае будет самостоятельным участником правоотношений по госкредиту.

Минфин России осуществляет: заключение от имени России договоров о предоставлении государственных гарантий РФ и договоров обеспечения регрессных требований гаранта; управление в установленном порядке государственным долгом России; 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 или муниципальных ценных бумаг, а также изменений, вносимых в условия эмиссии и обращения этих ценных бумаг; обеспечение

предоставления бюджетных ссуд и бюджетных кредитов в пределах лимита средств, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, и в порядке, установленном Правительством РФ. В сфере внешнего долга Минфин России в установленном порядке ведение переговоров и подписание от имени Правительства РФ многосторонних соглашений с должниками и кредиторами в рамках Парижского клуба¹.

Все правоотношения в области 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 не равноправны, так как основной метод регулирования правоотношений по госкредиту — метод государственно-властных велений и государству принадлежит функция управления госдолгом. Временные рамки действия правоотношений в этой сфере также в одностороннем порядке определяются 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 Российской Федерации 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 обязательных резервных требований, в част-

ности норматива обязательных ресурсов, депонируемых (размещаемых) в Банке России и используемых последним в качестве кредитных ресурсов для погашения госзаймов (ст. 35, 38 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», ст. 24, 25 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»);

3) между учреждениями Сбербанка России и Банком России по поводу выплаты процентов по вкладам, являющимся основным источником кредитных ресурсов для предоставления кредитов Правительству РФ в случаях, когда это предусматривается федеральным законом о федеральном бюджете (ст. 22, 40 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (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 и плановый период, — 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, ст. 119 БК РФ).

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 января 1999 г. № 2н «О Порядке формирования государственного регистрационного номера, присваиваемого выпускам государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг» (с изм. от 27 июля 2004 г. № 62н)¹.

¹ Российская газета. 1999. 16 февр.; 2004. 18 авг.

¹ См. п. 5.3.13—5.3.19 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 (с изм. от 1 июля 2016 г. № 616).

§ 4. Правовое регулирование внутренних государственных и муниципальных займов. Управление государственным и муниципальным 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 апреля 2007 г. № 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 «Государственный и муниципальный долг» БК РФ, что является вполне обоснованным и логичным. Понятие *заимствований* согласно новой редакции ст. 103 БК РФ (по аналогии с предыдущей редакцией) является комплексным, оно включает в себя не только займы, но и кредиты.

Так, 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 России, кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства РФ.

Под *государственными заимствованиями субъектов РФ* понимаются *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 других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства субъекта РФ.

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, размещаемых на внутреннем рынке в валюте РФ, 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.

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 российской. 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). Так, законодателем особо оговаривается, что заимствования муниципальных образований в валюте РФ за пределами Российской Федерации не допускаются (п. 7 ст. 103 БК РФ)¹. 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 утверждаются Правительством РФ в соответствии с верхним пределом госдолга России, установленным Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. В соответст-

¹ Подробнее о видах и особенностях государственных и муниципальных заимствований см. в § 3 данной главы учебника.

вии с изменениями в БК РФ, внесенными федеральным законом от 26 декабря 2014 г. № 449-ФЗ¹, из этого правила установлены исключения, предусматривающие возможность выпуска сверх установленного предела госдолга РФ — когда имущественный взнос Российской Федерации в имущество госкорпорации «Агентство по страхованию вкладов» (на основании федерального закона о федеральном бюджете) осуществляется в виде передачи облигаций федерального займа (п. 14 ст. 241 БК РФ). Однако по общему правилу соблюдение верхнего предела долга обязательно при выпуске государственных ценных бумаг.

Например, *верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации* в соответствии с Федеральным законом от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» на 1 января 2017 г. определен в сумме 8 817 760 927,5 тыс. руб., а *верхний предел государственного внешнего долга* Российской Федерации — в сумме 55,1 млрд долл. США, или 50,1 млрд евро (при запланированном дефиците федерального бюджета в сумме 2 360 190 000,0 тыс. руб.).

Важно заметить, что БК РФ предусматривает необходимость отражения предельных размеров долговых обязательств России по частям, соответствующим одной конкретной форме (виду) обеспечения данного долгового обязательства².

На уровне субъектов РФ и муниципальных образований указанные 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, определенном законом (решением) о соответствующем бюджете. (ст. 114 БК РФ). При этом закрепляются названные нормативы на очередной финансовый год и каждый год планового периода.

Кроме того, законодатель особо оговаривает требования к предельному объему заимствований субъектов РФ и муниципальных заимствований. В частности, предельный объем заимствований субъектов РФ, муниципальных заимствований в текущем финансовом году с учетом положений ст. 104 и 104¹ БК РФ не должен превышать сумму, направляемую в текущем финансовом году на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств субъекта РФ, муниципального образования.

¹ См. изм. в п. 1 ст. 114 БК РФ, вступившие в действие с 27 декабря 2014 г.

² Так, ст. 13 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» установлен верхний предел государственного внутреннего долга РФ по *государственным гарантиям* РФ в валюте РФ на 1 января 2017 г. в сумме 2 876 660 883,6 тыс. руб.

При осуществлении заимствований важен и такой показатель, как верхний предел федерального долга, а также государственного долга субъекта РФ, муниципального долга (ст. 107 БК РФ). Первый утверждается в рамках принятия федерального закона о федеральном бюджете (ст. 114 БК РФ). Такой показатель, как предельный объем государственного долга субъекта РФ и муниципального долга на очередной финансовый год (очередной финансовый год и каждый год планового периода), устанавливается законом (решением) о соответствующем бюджете в рамках ограничений, закрепленных п. 2 и 3 ст. 107 БК РФ.

Согласно Федеральному закону «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*, 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).

Правительство РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, местная администрация утверждают Генеральные условия эмиссии и обращения государственных или муниципальных ценных бумаг в форме нормативных правовых актов соответственно РФ, субъекта РФ и правового акта местной администрации. Генеральные условия должны включать указание на особенности исполнения обязательств, предусматривающих право на получение иного, чем денежные средства, имущественного эквивалента; ограничения (при наличии таковых) оборотоспособности ценных бумаг, а также на ограничение круга лиц, которым данные ценные бумаги могут принадлежать на праве собственности или ином вещном праве. При этом в Генеральных условиях может быть указана только одна форма выпуска ценных бумаг¹.

На основе Генеральных условий эмитент (на уровне Российской Федерации — как правило, Минфин России) принимает норматив-

¹ См., например, постановление Правительства РФ от 12 октября 2010 г. № 824 «Об утверждении Генеральных условий эмиссии и обращения на международном рынке капитала облигаций внутренних облигационных займов Российской Федерации».

ный 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 января 2006 г. № 1н (с изм. от 10 сентября 2010 г. № 103н)¹, Условия эмиссии и обращения облигаций государственных нерыночных займов, утвержденные приказом Минфина России от 21 сентября 2004 г. № 86н². Данные 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 отчет³.

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 либо уполномоченным им Министерством финансов РФ. Управление региональным долгом возложено на высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ либо финансовый орган субъекта РФ в соответствии с законом субъекта РФ; муниципальным долгом — на исполнительно-распорядительный орган муниципального образования (местную администрацию) в соответствии с уставом муниципального образования.

Следует отметить, что и ранее конкретные мероприятия по управлению госдолгом России осуществляло Министерство финансов РФ в порядке, установленном Правительством РФ. При этом БК РФ (ст. 165) включает управление госдолгом в состав бюджетных полномочий Минфина России. Однако Кодекс не закрепляет самого понятия управления государственным (муниципальным) долгом. В литературе это понятие рассматривается в широком и узком аспектах⁴. В широком аспекте это одно из направлений финансово-правовой политики государства (муниципального образования), осуществляемое компетентными органами, обусловленное обязательствами государства (му-

ниципального образования) в качестве заемщика или гаранта. В узком аспекте — совокупность действий, связанных с эмиссией и размещением долговых обязательств государства (муниципального образования), действий по регулированию рынка государственных (муниципальных) ценных бумаг, а также 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. Международным валютным фондом (МВФ) и Международным банком реконструкции и развития (Мировой банк, МБРР). Важнейшие среди них — нормативное закрепление системы органов, ответственных за управление госдолгом, а также прозрачность и публичная доступность информации относительно госдолга¹.

В 1997 г. в Минфине России была впервые создана единая система управления государственным долгом Российской Федерации для обеспечения снижения стоимости обслуживания государственных заимствований². 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 России, условия выпуска и размещения государственных займов РФ, выступает в качестве эмитента государственных ценных бумаг России, 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 Российской Федерации и является уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственные внутренние и внешние заимствования, разрабатывает программу государст-

¹ Подробнее об указанных принципах см.: Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. А. Н. Козырина. М., 2002. С. 241—242.

² См. постановление Правительства РФ от 4 марта 1997 г. № 245 «О единой системе управления государственным долгом Российской Федерации».

¹ БНА. 2006. № 9; Российская газета. 2010. 30 дек.

² Российская газета. 2004. 26 окт.

³ См. приказ Минфина России от 25 января 2016 г. № 2н «Об утверждении Отчета об итогах эмиссии государственных ценных бумаг в 2015 году».

⁴ См., например: Борисов Е. Ф. Экономическая теория: учебник. М., 2000. С. 478—500.

венных гарантий России в иностранной валюте и программу государственных гарантий РФ в российской валюте;

4) представляет Российскую Федерацию в договорах о предоставлении государственных гарантий России;

5) представляет Российскую Федерацию в договорах о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации и представляет Правительство РФ в переговорах о предоставлении государственных гарантий России и предоставляет (выдает) от имени Российской Федерации государственные гарантии России;

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 Российской Федерации на основании полномочий, предоставленных Правительством РФ;

9) обеспечивает предоставление бюджетных кредитов, за исключением бюджетных кредитов, предоставляемых в соответствии со ст. 93⁶ БК РФ;

10) устанавливает основания, порядок и условия списания и восстановления в учете задолженности по денежным обязательствам перед Российской Федерацией субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, юридических лиц;

11) устанавливает порядок размещения, обращения, обслуживания, выкупа, обмена и погашения государственных займов российской Федерации, если иное не установлено Правительством РФ и др.

Основные цели управленческой политики в сфере публичного долга на ближайшую перспективу регламентируются в настоящее время Основными направлениями бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов (п. 9 «Повышение эффективности управления государственным долгом и государственными финансовыми активами»)¹.

¹ URL: <http://www.minfin.ru>. Так, реализация долговой политики в 2015—2017 гг. будет осуществляться в рамках решения ключевых задач по поддержанию умеренной долговой нагрузки (отношение государственного долга РФ к ВВП, не превышающее 15—20%) и снижению расходов на обслуживание государственного долга (доля в общем объеме расходов федерального бюджета, не превышающая 10%), соблюдению показателей и индикаторов, установленных государственной программой «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», а также по развитию внутреннего рынка капитала.

В зависимости от сферы воздействия можно выделить *задачи управления госдолгом* в экономической, политической, социальной и правовой сферах¹.

Принято выделять также *методы управления госдолгом*, которые следует прежде всего рассматривать в аспекте разработки способов воздействия на него. Особенности управленческих отношений в сфере госдолга 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»².

Среди *мероприятий по управлению* государственным (муниципальным) долгом наиболее распространены в мировой практике рефинансирование, конверсия, консолидация, унифицирование 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 нашей стране рефинансирование осуществлялось неоднократно. Например, в связи с кризисной ситуацией 17 августа 1998 г. государственные краткосрочные обязательства по согласованию с их владельцами подлежали обмену на облигации федерального займа с постоянным купонным доходом с новыми сроками погашения (с 2013 по 2018 г.) (см. постановление Правительства РФ от 30 октября 2000 г. № 831 (с изм. от 31 июля 2001 г. № 573)).

Конверсия займа заключается в изменении размера доходности займа (снижение или повышение процентной ставки дохода). Изменение

¹ Подробнее об этом см.: Покачалова Е. В. Управление государственным долгом Российской Федерации: теоретико-правовые проблемы // Правоведение. 2001. № 4; Она же. Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права / под ред. Н. И. Химичевой. Саратов, 2007.

² Балацкий Е. Принципы управления государственной задолженностью // Мировая экономика и международные отношения. 1997. № 5. С. 42.

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). Бюджетный кодекс РФ ввел новое понятие — *реструктуризация долга* (ст. 105), под которой понимается основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный и муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств другими 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 образованиями (п. 5 ст. 817 ГК РФ). *Унифицирование* займов как одно из мероприятий по управлению госдолгом означает обмен нескольких ранее выпущенных займов на один новый. *Аннулирование* госдолга, 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 госдолгом следует отличать от его обслуживания. *Обслуживание государственного (муниципального) долга* — это совокупность операций по размещению, погашению и выплате заемщиком (государством, муниципальным образованием) основной суммы долга, несению иных затрат по выплате процентных платежей, выигрышей и прочих 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 доходов по государственным и муниципальным долговым обязательствам в виде процентов по ним и (или) дисконта, осуществляемые за счет средств соответствующего бюджета.

Выполнение Центральным банком 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 производится на основе агентских соглашений, заключенных с Министерством финансов РФ.

Затраты по размещению, выплате доходов и погашению долговых обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований осуществляются соответственно из средств федерального бюджета, регионального либо местного бюджета. Обслуживание государственного внутреннего долга России производится генеральным агентом по обслуживанию — Банком России и его учреждениями безвозмездно¹. В случае если указанная деятельность осуществляется агентами (специализированными организациями), то она является оплачиваемой. При этом услуги агентов по размещению и обслуживанию госдолга оплачиваются в пределах норм, утверждаемых Правительством РФ, из 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 и обслуживанию государственного долга, 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 пу-

¹ См., например: Приказ Минфина России от 10 января 2006 г. № 1н «Об утверждении Положения об обслуживании государственных сберегательных облигаций» (с изм. от 10 сентября 2010 г. № 103н) // БНА. 2006. № 9; Российская газета. 2010. 30 дек.

тем 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 результате выкупа 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 России 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 (п. «а», «б»).

Анализ практики финансово-правового регулирования в России учетной политики в сфере госдолга 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 России¹, т. е. осуществления операций в бездокументарной форме.

Начиная с момента распада Союза ССР в нашей стране 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 феде-

ральных 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).

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 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 Российской Федерации, выпущены в соответствии с Генеральными условиями эмиссии и обращения государственных сберегательных облигаций, утвержденными постановлением Правительства РФ от 6 ноября 2001 г. № 771 (с изм. от 14 февраля 2009 г. № 137). 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, Пенсионный фонд РФ, а в определенных законом случаях — иные государственные внебюджетные фонды России и государственные корпорации.

Другой вид государственных ценных бумаг, объем выпуска которых наиболее значителен — *облигации федеральных займов*. Их выпуск осуществляется в соответствии с Генеральными условиями эмиссии и обращения облигаций федеральных займов, утв. постановлением Правительства РФ от 15 мая 1995 г. № 458 (с изм. от 24 сентября 2012 г. № 968). Приказом Минфина России от 16 августа 2001 г. № 65н (с изм. от 29 октября 2009 г. № 110н) утверждены Условия эмиссии и обращения облигаций федерального займа с постоянным купонным

¹ См., например: Приказ Минфина РФ от 3 августа 2006 г. № 103н «О списании государственного внутреннего долга Российской Федерации по облигациям федеральных займов» // Финансовая газета. 2006. № 40; Приказ Минфина России от 18 июня 2013 г. № 162 «О списании государственного внутреннего долга Российской Федерации по государственному долговым товарным обязательствам» // Российская газета. 2013. 6 сент.

доходом. Указанные облигации являются именными купонными среднесрочными (от одного года до пяти лет) и долгосрочными (от 5 до 30 лет) государственными ценными бумагами. При погашении владельцам выплачивается номинальная стоимость, а также купонный доход. Права владельцев реализуются на основе записи по счету «депо». Номинальная стоимость облигации — 1000 руб. Размещение производится в форме аукциона или по закрытой подписке. При этом процентная ставка купонного дохода постоянна 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 апреля 2002 г. № 37н (с изм. от 29 октября 2009 г. № 110н)¹ определен порядок эмиссии и обращения облигаций федерального займа с амортизацией долга.

Приказом Минфина России от 22 декабря 2000 г. № 112н (с изм. от 29 октября 2009 г. № 110н) утверждены Условия эмиссии и обращения облигаций федерального займа с переменным купонным доходом². Они являются именными купонными среднесрочными (от одного года до пяти лет) и долгосрочными (от 5 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 стоимости облигации. Доход по облигациям федерального займа с переменным купонным доходом определяется на основе доходности по облигациям федеральных займов с постоянной ставкой купонного дохода и других видов государственных ценных бумаг Российской Федерации и (или) величины процентных ставок, уровня инфляции и значений других индикаторов финансового рынка и показателей, составляющих официальную статистическую информацию. Эмитентом облигаций является Минфин России, Генеральным агентом по размещению, выкупу и обслуживанию облигаций — Банк России.

§ 5. Правовое регулирование сберегательного дела

В условиях рыночной экономики усиливается взаимозависимость проблем государственных долговых обязательств и рационального использования денежных сбережений граждан и хозяйствующих субъектов в целях сбалансирования экономических процессов, устранения возможных разрывов между бюджетными доходами и расходами и оз-

¹ БНА. 2002. № 20; 2009. № 227.

² См.: Российская газета. 2001. 13 янв.; 2009. 30 нояб.

доровления экономики в целом. Сбережения населения и счета юридических лиц всегда были важнейшими кредитными источниками государственных (муниципальных) займов. Использование государством части денежных вкладов физических и юридических лиц, хранящихся в банках, длительное время рассматривалось в науке финансового права в качестве формы государственного кредита¹. С учетом положений Закона РФ «О государственном внутреннем долге Российской Федерации» (утратил силу) стало принято говорить о формах не кредита, а государственного долга (ст. 2 Закона). В дальнейшем ст. 98 БК РФ закрепила понятие «формы долговых обязательств». С 1 января 2008 г. данная статья стала именоваться «Структура государственного долга Российской Федерации, виды и срочность долговых обязательств Российской Федерации». Однако следует иметь в виду, что изменение формулировки в БК РФ не означает утраты названного выше понятия для теории финансового права.

В соответствии с Федеральным законом «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации» впервые было предусмотрено восстановление и обеспечение сохранности гарантированных сбережений путем перевода их в целевые долговые обязательства Российской Федерации, являющиеся государственными ценными бумагами.

Кредитная реформа начала 1990-х гг., направленная на реорганизацию государственных банковских структур в акционерные коммерческие банки, обусловила возникновение новых явлений в области сберегательного дела, его развитие и переход на более высокий уровень. Круг *источников правового регулирования сберегательного дела* в России пополнился новыми нормативными и индивидуально-правовыми актами. Основные среди них — федеральные законы «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О банках и банковской деятельности», гл. 44 «Банковский вклад» ГК РФ и др.

Согласно Федеральному закону «О банках и банковской деятельности» (ст. 36) *вклад* — это денежные средства в российской или иностранной валюте, размещаемые физическими лицами в целях хранения и получения дохода. Доход по вкладу выплачивается в денежной форме в виде процентов. Вклад возвращается вкладчику по его первому требованию в порядке, предусмотренном для вклада данного вида

¹ Свообразным подтверждением правильности названного теоретического положения финансово-правовой науки явилось принятие Федерального закона «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации», где все гарантированные сбережения граждан отнесены к государственным и внутренним долговым обязательствам (ст. 2).

законом и соответствующим договором. Договор банковского вклада (если иное не предусмотрено соглашением сторон) удостоверяется сберегательной книжкой. Она может быть как именной, так и на предъявителя. Причем последняя относится к ценным бумагам. Сберегательная книжка должна содержать определенные реквизиты: наименование и место нахождения банка (либо его филиала), номер счета, сумму денежных средств, зачисленных, а также списанных со счета, и остаток средств на момент предъявления сберегательной книжки в банк. Выдача вклада осуществляется банком лишь при предъявлении вкладчиком сберегательной книжки.

В настоящее время право привлекать денежные средства во вклады имеют независимо от формы собственности все банковские кредитные организации, которые получили лицензию Банка России и с момента регистрации которых прошло не менее двух лет. На банки возложена обязанность по обеспечению сохранности вкладов и своевременности исполнения ими взятых на себя обязательств перед вкладчиками.

До перехода к рыночным отношениям сберегательные операции в нашей стране фактически осуществлял лишь Сбербанк России. Отметим, что и сейчас, несмотря на расширение субъектов сберегательного дела, особая роль в этой сфере по-прежнему принадлежит указанному банку. Его особая роль обусловлена, в частности, тем, что до настоящего времени учредителем Сбербанка России является Банк России. Важно заметить, что в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» установлен запрет на участие Банка России в капиталах иных кредитных организаций. Однако данный запрет не распространяется на участие Банка России в капиталах Сбербанка России. Это предопределяет более тесные связи государства и Сбербанка России по сравнению с другими коммерческими банками, выражающиеся в ряде взаимных прав и обязанностей. Не случайно государство, используя хранящиеся в Сбербанке России временно свободные денежные средства юридических и физических лиц в качестве кредитных ресурсов для погашения своих долговых обязательств по внутреннему долгу, длительное время гарантировало полную сохранность денежных средств и других ценностей, вверенных Сбербанку России, и выдачу их по первому требованию вкладчиков¹.

¹ В соответствии со ст. 49 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» субсидиарная ответственность Российской Федерации по требованиям вкладчика к банку, в капитале которого участвует Банк России, была сохранена до 1 января 2007 г., после чего стал применяться общий порядок страхования вкладов.

Вкладчиками банка могут быть граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства. Вкладчики вправе распоряжаться вкладами, получать по вкладам доход в виде процентов и в иной форме, предлагаемой банками. *Виды вкладов* как таковые установлены довольно давно, однако размеры дохода по вкладам (процентная ставка) в связи с инфляционными процессами в стране постоянно пересматриваются. В целях предоставления вкладчикам выбора для размещения своих временно свободных денежных средств в настоящее время действуют следующие *виды вкладов*: до востребования, срочные, условные, молодежные, срочные с дополнительно вносимыми взносами (накопительные), пенсионные (в том числе накопительные) и др. В научных и деловых кругах обсуждается вопрос о применении в банковской практике такого нового вида вклада, как *безотзывный вклад*, который позволит банкам осуществлять финансовое планирование своей деятельности на среднесрочную и долгосрочную перспективу (по аналогии с современным бюджетным планированием). Однако введение подобного вида вклада потребует изменения действующего финансового и гражданского законодательства, закрепляющего правило о возврате вклада по первому требованию клиента, так как новый вид вклада предполагает действие обратного правила — правила запрета на отзыв основной суммы вклада ранее даты, заранее оговоренной сторонами (банком и вкладчиком) (с установлением некоторых исключений — смерть вкладчика и т. п.). Следует отметить, что указанный законопроект уже разработан (см. проект Федерального закона № 1006906-6 «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования операций кредитных организаций со сберегательными (депозитными) сертификатами и обращения ценных бумаг на предъявителя)»¹.

Рассматривая вопрос о деятельности Сбербанка России в сфере защиты сбережений граждан и организаций, остановимся на краткой характеристике условий некоторых традиционных и новых видов вкладов. К традиционным вкладам Сбербанка России можно отнести вклады до востребования и срочные вклады. *Вклады до востребования* подразделяются на именные, т. е. с указанием определенного лица (гражданина) в сберегательной книжке, и на предъявителя. Вклад на предъявителя может быть получен любым лицом, предъявившим сберегательную книжку с пометкой «на предъявителя», контрольный талон к ней и документ, удостоверяющий личность. По этому виду вклада

¹ URL: <http://asozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 29.02.2016).

да вкладчик имеет право получить деньги полностью либо частично в любое время. Данный вид вклада позволяет совершать многократно приходно-расходные операции, а также использовать вклад для выполнения безналичных расчетов. *Срочные вклады* принимаются на срок не менее установленного банком периода (как правило, не менее шести месяцев). Размер процентной ставки определяется ежегодно. Выплата средств со вклада по частям не производится. Вкладчик имеет право получить причисленные к остатку вклада в конце каждого года проценты. При этом срок хранения вклада не нарушается и вклад на новый счет не перечисляется. Довольно большой срок нахождения средств в банковских кредитных организациях по срочным вкладам позволяет наиболее рационально использовать эти средства как в интересах самого банка, так и в интересах государства. Кроме того, начиная с 2002 г. для лиц, получающих пенсии, назначенные органами социальной защиты, министерствами и ведомствами, имеющими право назначать пенсию из негосударственных пенсионных фондов, были предусмотрены такие разновидности срочного вклада, как «Срочный пенсионный», «Пенсионный накопительный» и «Пенсионный плюс» на два года. Разновидностью вклада до востребования являются вклады на текущие счета. Для распоряжения таким вкладом вкладчику выдаются расчетная и чековая книжки. Выдача именных или предъявительских чеков в этом случае будет формой распоряжения вкладом.

Для привлечения временно свободных средств юридических лиц банки используют *депозит* (договор депозитного счета). Депозит в банке открывается любому юридическому лицу независимо от места нахождения расчетного (текущего) счета. На депозитах выгодно хранить свободные денежные средства юридических лиц, кооперативных и общественных организаций, а также резервные и специальные (страховые) фонды, нераспределенную прибыль прошлых лет, амортизационные отчисления коммерческих организаций. *Условия депозита*, т. е. банковского вклада, в соответствии со ст. 836 ГК РФ оформляются договором (депозитным сертификатом) и оговариваются индивидуально исходя из размера и срока размещаемой суммы. В отличие от расчетного (текущего) счета с депозитного счета осуществлять расчеты запрещается, так как основная цель заключения депозитного счета для банка — привлечение денежных средств организаций на строго определенный в договоре срок.

К новым видам вкладов Сбербанка России относятся рублевые и валютные (в долларах США и евро) вклады, все они из числа срочных

(от шести месяцев до двух лет), процентных¹. Помимо вкладов в традиционной форме, Сбербанком России, как и другими банками, используются сберегательные и депозитные сертификаты².

В настоящее время на государственном уровне разработана система мер, направленных на повышение надежности и гарантированности банковских вкладов. В этих целях закреплен ряд обязательных правил.

1. Все банки, в том числе коммерческие, *должны страховать вклады клиентов*. В соответствии со ст. 38 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» в России введена *система обязательного страхования вкладов физических лиц в банках*³. Участниками системы обязательного страхования вкладов физических лиц в банках являются организация, осуществляющая функции по обязательному страхованию вкладов, и банки, привлекающие средства граждан. Помимо обязательного страхования, банки имеют право создавать фонды добровольного страхования вкладов, которые функционируют как некоммерческие организации. Порядок создания, управления и деятельности фондов добровольного страхования вкладов определяется их уставами и федеральными законами. На банке лежит обязанность поставить клиентов в известность о своем участии или неучастии в фондах добровольного страхования вкладов (ст. 39).

2. Все банки на территории России в соответствии со ст. 25 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» выполняют обязательные резервные требования в порядке, установленном Банком России. Одним из них является требование иметь в Банке России счет (счета) для хранения обязательных резервов, порядок открытия которого (которых) и осуществления операций по нему (ним) устанавливается Банком России.

Минимальные размеры резервов (фондов) устанавливаются Банком России⁴ (ст. 62, 69, 71 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»). Статья 72 названного Закона закрепляет право Банка России применять дифференцированные нормативы и методики их расчета по видам кредитных организаций, а также в иных случаях, предусмотренных Законом. *Обязательные эко-*

¹ Условия договоров по вкладам Сбербанка России см.: URL: <http://www.sbrf.ru>.

² О порядке их выпуска и оформления см.: Письмо Банка России от 10 февраля 1992 г. № 14-3-20 «Положение «О сберегательных и депозитных сертификатах кредитных организаций» (с изм. от 29 ноября 2000 г. № 857-У) // Бизнес. Банки. Биржа. 1992. № 9; Вестник Банка России. 2000. № 66—67.

³ Подробнее о страховании вкладов см. в § 6 гл. 22 учебника.

⁴ См.: Положение об обязательных резервах кредитных организаций, утв. Банком России 1 декабря 2015 г. № 507-П // Вестник Банка России. 2015. № 121.

номические нормативы деятельности банков регламентированы инструкцией Банка России от 3 декабря 2012 г. № 139-И «Об обязательных нормативах банков» (с изм. от 29 июня 2016 г. № 4055-У)¹. Целью установления Банком России резервных требований является повышение гарантий вкладчиков.

В этих же целях Банком России вводятся и другие экономические нормативы, в частности максимальный размер риска на одного кредитора (вкладчика), максимальный размер крупных кредитных рисков, максимальный размер риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков, ограничения использования привлеченных денежных вкладов (депозитов) населения, нормативы использования собственных средств банков для приобретения долей (акций) других юридических лиц, максимальный размер кредитов, гарантий и поручительств, предоставленных Банком России своим акционерам, и т. д.

3. Все банки (головная кредитная организация банковской группы) *должны формировать обязательные резервы (фонды)*, в том числе под обеспечение ценных бумаг, порядок формирования которых определяет Банк России. Это осуществляется в целях обеспечения финансовой надежности кредитной организации и служит гарантией для возмещения возможных убытков вкладчиков и клиентов, возникших по вине коммерческих банков, а также возможных потерь данных банков по ссудам, для покрытия разнообразных финансовых рисков, страхования вкладов граждан в соответствии с федеральными законами.

Новым требованием, установленным ст. 24 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», является положение о том, что кредитная организация (головная кредитная организация банковской группы) обязана создать системы управления рисками и капиталом, внутреннего контроля, соответствующие характеру и масштабу осуществляемых операций, уровню и сочетанию принимаемых рисков, с учетом установленных Банком России требований к системам управления рисками и капиталом, внутреннего контроля кредитной организации, банковской группы.

Кредитные организации по требованию Банка России разрабатывают и представляют планы восстановления финансовой устойчивости, предусматривающие в том числе меры по обеспечению соблюдения требований нормативных актов Банка России, а также вносят измене-

¹ Вестник Банка России. 21 декабря 2012 г. (№ 74), 27 июля 2016 г. (№ 70).

ния в планы восстановления финансовой устойчивости, обеспечивающие соблюдение требований к их содержанию. При этом кредитные организации, зарегистрированные на территории России и являющиеся головными организациями в составе банковских групп, вправе разрабатывать планы восстановления финансовой устойчивости банковских групп, изменения, вносимые в планы восстановления их финансовой устойчивости.

Закрепленное в законодательстве положение, согласно которому Банк России в качестве кредитных ресурсов по обеспечению государственных долговых обязательств вправе использовать депонируемые (хранящиеся) у него резервы других банков (в том числе и часть привлеченных им сбережений физических лиц и денежных счетов юридических лиц), свидетельствует о том, что кредитная реформа в России способствовала появлению новых финансовых правоотношений в области внутреннего государственного кредита и сберегательного дела. Обращение части вкладов граждан и денежных средств юридических лиц в государственные займы может теперь в соответствии с законодательством производиться двумя путями. Во-первых, *непосредственно*, когда сбережения вкладчиков заимствуются государством непосредственно у банка, который привлек их в виде вкладов и депозитов. В данном случае кредит государству может быть предоставлен по договору, условия и содержание которого оговариваются двумя сторонами — банком (в лице коммерческого банка или Сбербанка России) и государством (в лице Правительства РФ). Порядок заключения и исполнения договора регулируется гражданско-правовыми нормами. Во-вторых, *опосредованно*. Опосредованность заключается в том, что кредит государству выдается не самими банками из привлеченных вкладов и депозитов, а через посредника — Банк России, в котором эти денежные средства выступают уже не как вклады клиентов, а как средства банков, депонируемые Банком России. Взаимоотношения между Банком России, предоставляющим кредит, и государством в лице Правительства РФ регулируются в данном случае нормами финансового права. Выдача кредита Правительству РФ в отличие от дореформенного периода, когда Центральный банк РФ (госбанк) фактически безвозмездно изымал у Сбербанка России привлеченные им во вклады средства населения лишь на основании своих односторонних распоряжений (порой оформляя это простой телеграммой), в условиях рыночных отношений осуществляется на возмездной основе (с уплатой процента) и оформляется специальным правовым актом.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Определите понятие кредита. Охарактеризуйте понятие государственного и муниципального кредита в экономическом и правовом аспектах. Определите понятия государственного и муниципального долга. Каковы характерные признаки государственного и муниципального кредита как финансово-правового института? В чем различия государственного и банковского кредита?

2. Чем обусловлена необходимость использования государственного (муниципального) кредита и какова его роль? Какова взаимосвязь госкредита и госдолга? Определите понятия государственного долга и публичного долга, сопоставьте их.

3. Каковы формы (виды) государственного долга, установленные законодательством? Какие формы (виды) муниципального долга установлены на территории вашего муниципального образования?

4. Каков порядок оформления государственных и муниципальных займов? Какие виды государственных займов существуют в России?

5. Что подразумевают под управлением 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).

6. Какие из правоотношений в сфере государственного кредита относятся к финансово-правовым, гражданско-правовым?

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 долговым обязательствам?

8. Каков порядок эмиссии государственных ценных бумаг Российской Федерации? Какими нормативными актами он регулируется? Какие заимствования включаются в программу государственных внешних заимствований России?

9. Что представляет собой Программа государственных внутренних заимствований РФ? Кем (какими органами), на какой срок и в каком порядке она представляется? Какие показатели должны быть в нее включены? Перечислите отличительные черты государственного и банковского кредита.

10. Обоснуйте взаимозависимость проблем сберегательного дела и проблем правового регулирования государственного (муниципального) кредита и долга.

11. Чем обусловлена особая роль Сбербанка России в российском сберегательном деле? Назовите основные виды вкладов в Сбербанке России и на основе анализа их условий обоснуйте взаимозависимость привлечения банками временно свободных денежных средств во вклады и реализации основного

принципа финансовой деятельности Российского государства (принципа социальной направленности).

12. Разработайте классификацию финансовых правоотношений в сфере сберегательного дела. Составьте схему.

Глава 22. Правовое регулирование организации страхового дела

§ 1. Общая характеристика страхования и основ организации страхового дела

Страхование как система защиты имущественных интересов граждан, организаций и государства является необходимым элементом социально-экономической системы общества. В соответствии с этим *страховое дело* и порядок его организации являются одним из важных направлений финансово-правовой деятельности государства, связанной с установлением основных начал перераспределения риска вероятных потерь организаций и граждан¹. Страховой фонд в силу объективных экономических процессов должен существовать в государстве независимо от способа производства.

Страхование является самостоятельным звеном финансовой системы России. Оно выступает в двух обособленных формах: в форме *социального страхования (специального страхования)* и в форме *собственно страхования, связанного с непредвиденными чрезвычайными событиями*. *Социальное страхование* подразделяется, в свою очередь, на два вида: *государственное социальное страхование* и *негосударственное социальное страхование*. В соответствии со ст. 39 Конституции РФ первый из названных видов социального страхования гражданам России гарантируется, второй — поощряется.

Отношения по *обязательному* социальному страхованию наиболее тесно взаимосвязаны с финансовыми правоотношениями, поскольку отличаются особой ролью государства в их организации и регулировании. Государство устанавливает порядок создания, условия и цели функционирования социальных страховых фондов, закрепляет состав источников их финансирования, вводит контроль за целевым использованием привлеченных фондами средств. Названный вид социаль-

¹ Объективная необходимость применения страхования для создания страховых резервов объясняется тем, что «постоянный капитал подвергается во время процесса воспроизводства, в вещественном отношении, случайностям и опасностям, которые могут его уменьшить... В соответствии с этим часть прибыли, следовательно, прибавочной стоимости... служит страховым фондом...» (Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 25. Ч. II. С. 416).

ного страхования регулируется Федеральным законом «Об основах обязательного социального страхования».

Социальное страхование в отличие от *собственно* страхования (страхования от несчастных случаев) тесно связано с трудовой деятельностью граждан. В связи с этим указанный вид страхования согласно доктрине советского права относился к предмету регулирования трудового права и права социального обеспечения и соответственно изучался в рамках указанных учебных дисциплин. Однако изменения, внесенные в российское законодательство, в том числе финансовое, вызвали необходимость отнесения обязательного социального страхования к составу одного из самостоятельных институтов (звеньев) финансовой системы РФ, а именно к составу звена «страхование», которое с учетом изложенного должно, помимо подразделения на личное и имущественное, подразделяться на социальное страхование (*специальное* страхование) и страхование от несчастных случаев (*собственно* страхование).

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

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

2. При регулировании отношений по обязательному социальному страхованию применяется императивный метод — основной метод регулирования финансовых отношений.

3. Обязательным участником этих отношений является государство в лице уполномоченных органов — государственных социальных внебюджетных фондов. Участие государства является также одной из специфических черт финансовых правоотношений. Кроме того, в этих отношениях, так же как и в финансовых, особая роль принадле-

жит банкам, на которые возложена обязанность по перечислению обязательных платежей в указанные фонды.

4. Страховые взносы, уплачиваемые по обязательному социальному страхованию, с 1 января 2017 г. включены в отдельную главу НК РФ (2¹), где указано, что страховые взносы являются федеральными и обязательны к уплате на всей территории РФ, устанавливаются и отменяются НК РФ.

До 1 января 2017 г. контроль за взиманием страховых взносов осуществлялся ПФР и ФСС (и их территориальными органами) в тесном взаимодействии с налоговыми органами, после этой даты налоговые органы получили полномочия по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование, за исключением администрирования страховых взносов на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения, которое осуществляется ФСС онд и ФРОМС или его территориальными фондами соответственно (п. 3 ст. 2 НК РФ).

Таким образом, *организация обязательного социального страхования*, так же как и *организация страхового дела*, в России полностью регламентирована государством и является в настоящее время институтом финансового права¹. Само социальное страхование в целом (*а не его организация*) является комплексным правовым институтом и регулируется несколькими отраслями права, в том числе конституционным, гражданским, трудовым, финансовым и др. *Социальное страхование* — это система отношений по государственному материальному обеспечению граждан при наступлении нетрудоспособности, старости и в иных установленных законом случаях, осуществляемому за счет средств общества и предприятий (и иных работодателей), а также частично за счет средств самих граждан, объединенных в различные фонды (пенсионный, государственного социального страхования, обязательного медицинского страхования)².

Обязательное социальное страхование — это часть государственной системы социальной защиты населения, спецификой которой являет-

¹ Указанный вывод корреспондирует и ст. 970 ГК РФ, в соответствии с которой пенсионное и медицинское страхование относятся к *специальным* видам страхования. Кроме того, данный вывод подтверждается включением некоторыми авторами новых учебных пособий по финансовому праву в состав такого раздела, как страхование, вопросов по социальному страхованию.

² Подробнее о государственных социальных внебюджетных фондах см. в гл. 10 учебника (.

ся страхование работающих граждан от возможного изменения материального и (или) социального положения, в том числе по независящим от них обстоятельствам, осуществляемое в соответствии с федеральным законом. Оно осуществляется на основе таких принципов, как устойчивость финансовой системы обязательного социального страхования, обеспечиваемая посредством эквивалентности страхового обеспечения и страховых взносов; государственная гарантия соблюдения прав застрахованных лиц на защиту от социальных страховых рисков и исполнения обязательств по обязательному социальному страхованию независимо от финансового положения страховщика; государственное регулирование системы обязательного социального страхования; обязательность уплаты страхователями страховых взносов в бюджеты фондов конкретных видов обязательного социального страхования; ответственность за целевое использование средств; автономность финансовой системы обязательного социального страхования и др. Обязательное социальное страхование относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). К основным полномочиям федеральных органов власти относятся установление основ правового регулирования, а также видов обязательного социального страхования. На федеральном уровне устанавливается круг лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию и имеющих право на страховое обеспечение, устанавливается порядок принятия, исполнения, утверждения бюджетов фондов конкретных видов обязательного социального страхования, отчетов об их исполнении, а также тарифов страховых взносов на конкретные виды обязательного социального страхования и проч.

Участниками отношений по обязательному социальному страхованию, т. е. субъектами указанных отношений, являются, во-первых, страхователи; во-вторых, страховщики; в-третьих, застрахованные лица; в-четвертых, иные органы, организации и граждане, определяемые в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

Страхователями выступают организации любой организационно-правовой формы, а также граждане, обязанные в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах или федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования уплачивать страховые взносы, а в отдельных случаях, установленных федеральными законами, выплачивать отдельные виды страхового обеспечения. Страхователями являются также органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, обязанные в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социаль-

ного страхования уплачивать страховые взносы. Страхователи определяются в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

Страховщики — коммерческие или некоммерческие организации, создаваемые в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования для обеспечения прав застрахованных лиц по обязательному социальному страхованию при наступлении страховых случаев.

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

Страховыми рисками в данном случае 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 же 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.

Виды *страхового обеспечения* различны и в данном случае соответствуют конкретным видам социального *страхового риска*. Так, страховым обеспечением по отдельным видам обязательного социального страхования являются: 1) оплата медицинскому учреждению расходов, связанных с предоставлением застрахованному лицу необходимой медицинской помощи; 2) пенсия по старости; 3) пенсия по инвалидности и т. п. (ст. 8 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования»).

Порядок возникновения отношений по обязательному социальному страхованию имеет свои особенности, которые получили правовое закрепление. Отношения по обязательному социальному страхованию у страхователя (работодателя) возникают с момента заключения с работником трудового договора, у иных страхователей — с момента их

регистрации страховщиком, у страховщика — с момента регистрации страхователя; у застрахованных лиц — с момента заключения трудового договора с работодателем; а у лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, и иных категорий граждан — с момента уплаты ими или за них страховых взносов (если иное не установлено федеральными законами).

Все основные права и обязанности застрахованных лиц установлены в названном Законе (ст. 10). Например, застрахованные лица (либо члены их семей) имеют право не только на своевременное получение страхового обеспечения в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования, но и на внесение предложений через своего представителя или профсоюз о тарифах страховых взносов страховщикам и в Правительство РФ.

К основным обязанностям застрахованных лиц относятся: 1) своевременно предъявлять страховщику документы, содержащие достоверные сведения и являющиеся основанием для назначения и выплаты страхового обеспечения; 2) уплачивать страховые взносы, если такая обязанность установлена федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

Корреспондирующие права и обязанности имеются и у страховщиков. Так, они вправе при наступлении страхового случая при необходимости назначать и проводить экспертизу для проверки наступления страхового случая и проверять документы по учету и перечислению страховых взносов, документы, связанные с выплатой страхового обеспечения, взыскивать со страхователей недоимки по страховым взносам, налагать в случаях, предусмотренных законом, штрафы, начислять пеню и т. п.

К обязанностям страховщиков относятся: 1) подготовка с учетом мнения работодателей и профсоюзов обоснования тарифов страховых взносов; 2) обеспечение сбора страховых взносов, а также своевременная выплата страхового обеспечения; 3) обеспечение контроля за правильным начислением, своевременными уплатой и перечислением страховых взносов страхователями; 4) учет страховых взносов и др.

Страхователи имеют право участвовать через своих представителей в управлении обязательным социальным страхованием, в проведении расчетов по определению обоснованности тарифов страховых взносов, вносить предложения о тарифах страховых взносов страховщикам и в Правительство РФ, а также вправе в случаях, предусмотренных федеральными законами, ходатайствовать перед страховщиком об отсрочке уплаты страховых взносов.

Обязанности страхователей соответствуют их правам. Так, они обязаны встать на учет и сняться с учета у страховщика в установленные сроки, своевременно и в надлежащем размере уплачивать страховые взносы, представлять страховщику и (или) налоговому органу сведения, необходимые для ведения индивидуального (персонифицированного) учета уплаченных страховых взносов и проч. Учитывая публичный и обязательный характер правоотношений по социальному страхованию, законодатель возложил обязанность по управлению системой обязательного социального страхования на Правительство РФ.

Собственно страхование, связанное с непредвиденными чрезвычайными событиями, традиционно относится к предмету финансового права и более тесно, по сравнению с первой формой страхования, связано с этимологическим содержанием слова «страховать».

В русском языке понятие «страхование» всегда ассоциировалось с деятельностью по «предохранению от чего-нибудь неприятного, нежелательного»¹. Например, В. Даль так объясняет значение слова «страховать»: отдавать кому-либо «на страх, на ответ, ручательство, т. е. платить за обеспечение целости чего-то, с ответом на условную сумму»². В современном русском языке основной смысл понятия «страхование» сохранился. «Страховать» означает «предотвращать материальные потери путем выплаты взносов учреждению, которое берет на себя обязательство возместить возможный ущерб, понесенный в специально оговариваемых случаях»³.

В экономическом аспекте страхование представляет собой систему экономических отношений по поводу образования централизованных и децентрализованных резервов денежных и материальных средств, необходимых для покрытия непредвиденных нужд общества и его членов. С материальной точки зрения в ходе страхования создаются денежные (материальные) фонды специализированных учреждений-страховщиков, используемые для возмещения ущерба, причиненного стихийными бедствиями, несчастными случаями, а также в связи с наступлением определенных событий. Страхование предоставляет гарантии восстановления нарушенных имущественных интересов в случае непредвиденных природных, техногенных и иных явлений, оказывает позитивное влияние на укрепление финансов государства. Оно не только освобождает бюджет от расходов на возмещение убытков при наступлении страховых случаев, но и является одним из наиболее

¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1998. С. 772.

² Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1980. Т. 4. С. 337.

³ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. С. 772.

стабильных источников долгосрочных инвестиций. Это определяет стратегическую позицию страхования в странах с развитой рыночной экономикой.

Некоторые представители зарубежной науки, исследуя труды Цицерона и Тита Ливия, пришли к выводу о том, что страхование применялось еще в Древнем Риме. В Древней Греции уже в эпоху Александра Македонского создавались «не только взаимные, но и акционерные страховые общества»¹. Появление страхования на Руси связывается исследователями с памятником древнерусского права Русская Правда (X—XI вв.), где впервые была предусмотрена возможность возмещения вреда общиной в случае убийства².

Однако страхование в собственном смысле этого слова возникает в XIV в. Именно с этого времени, по мнению русских ученых, а также зарубежных исследователей, страхование выступает как деятельность коммерческих страховых организаций, основной целью которых становится «распределение убытков», а также «получение прибыли от страховых операций»³. В дореволюционной России страхование было одной из форм деятельности самых разнообразных предприятий и обществ. Ведущую роль среди них играли акционерные общества, для которых страхование было одной из форм коммерческой деятельности⁴. Помимо страхования имущества в дореволюционной России осуществлялось страхование «от огня», страхование жизни, транспортное страхование судов и грузов, страхование стекол, страхование от краж со взломом⁵ и др.

Сразу после Октябрьской революции 1917 г. в России правительством была поставлена задача «национализации страхового дела». 28 ноября 1918 г. Совнарком РСФСР принял декрет «Об организации страхового дела в Российской Республике»⁶, в соответствии с которым все частные страховые общества ликвидировались, а их имущество и денежные средства переходили в собственность государства. Страхова-

¹ Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования. М., 1947. С. 30—38.

² Подробнее об этом см.: Рыбников С. А. Очерки истории страхования в России // Вестник государственного страхования. 1927. № 19/20.

³ Подробнее об этом см.: Ходский Л. В. Указ. соч. С. 85, 385; Шершеневич Г. Ф. Курс торгового права. СПб., 1908. Т. 2. С. 357, 363; Серебровский В. И. Очерки советского страхового права. М., 1926. С. 12.

⁴ На их долю в 1913 г. приходилось 63% застрахованного имущества, остальная часть — на городские взаимные страховые общества (8%) и 15% на земства (органы местного самоуправления в ряде центральных губерний). Всего же в 1913 г. страховыми учреждениями России было застраховано имущества на сумму 21 млрд руб.

⁵ См.: Тагиев Г. М. Развитие государственного страхования в СССР. М., 1978. С. 6, 8.

⁶ Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. 1918. № 30. Ст. 397.

ние во всех его видах было объявлено с этого времени монополией государства, которая просуществовала вплоть до экономической реформы 90-х гг. XX в.

Вся работа по страхованию в бывшем Союзе ССР осуществлялась органами Госстраха СССР. Начиная с 1990 г. в России произошли радикальные изменения в подходах государства к регулированию страхования. Основой правового регулирования страховых отношений в России первоначально был Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «О страховании»¹. В настоящее время данный Закон действует с многочисленными изменениями и называется «Об организации страхового дела в Российской Федерации». В соответствии со ст. 2 названного Закона (с изм. от 3 июля 2016 г. № 292-ФЗ) впервые закреплены правовые понятия *страхования* и *страховой деятельности*.

Страхование — это отношения по защите интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований при наступлении определенных страховых случаев за счет денежных фондов, формируемых страховщиками из уплаченных страховых премий (страховых взносов), а также за счет иных средств страховщиков. *Страховая деятельность (страховое дело)* определяется законодателем как сфера деятельности страховщиков по страхованию, перестрахованию, взаимному страхованию, а также страховых брокеров по оказанию услуг, связанных со страхованием, с перестрахованием.

Характерными чертами страхования являются следующие.

1. Не постоянный, а *вероятностный характер отношений*. При страховании нельзя заранее предусмотреть ни время наступления страхового случая (определенного события, с которым связано возмещение потерь страхователю), ни размер причиненных убытков. Невозможно и определить заранее конкретного страхователя, интересы которого будут подлежать защите в тот или иной момент времени. Не случайно такие договоры цивилисты относят к аматорным (рисковым), т. е. таким, в которых возникновение или прекращение правомочий сторон зависит от наличия (наступления) либо отсутствия объективно независимых от воли сторон случайных обстоятельств.

2. *Возвратность средств*. Страховые платежи после объединения их в страховой фонд подлежат (за вычетом расходов за услуги страховой компании) выплате самим же страхователям. Размер выплат конкретному страхователю при данной форме страхования (в отличие от

¹ Ведомости РФ. 1993. № 2. Ст. 56.

социального) может зависеть не только от величины потерь, но и от условий конкретного страхового договора. Невыплата средств какому-либо конкретному страхователю из-за краткосрочности договора лишь подтверждает вероятностный характер отношений при страховании, ведь при страховании выплата средств предназначается не какому-либо конкретному страхователю, а как бы всем им в совокупности.

3. *Строго очерченный (замкнутый) характер перераспределительных отношений.* Перераспределительные отношения основываются на том, что общее количество страхователей, участвующих своими взносами в формировании страхового фонда, как правило, превышает число страхователей, получающих право на возмещение потерь, связанных с наступлением страхового случая (что в конечном счете и делает возможным перераспределение). И поскольку этот фонд используется исключительно для возмещения потерь страхователям, размер страховых взносов будет зависеть от количества лиц, участвующих в этих отношениях: чем шире круг страхователей, тем меньшая доля придется на каждого из них при распределении ущерба. Поэтому возможность возместить значительный ущерб при незначительных суммах взносов появляется лишь тогда, когда количество страховщиков будет максимальным. В этом одно из преимуществ государственного обязательного страхования¹.

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

Страхованию как одному из самостоятельных звеньев финансовой системы присущи все основные функции категории финансов, но в определенных специфических проявлениях.

Так, *распределительная функция* финансов проявляется в страховании через такие специфические черты, как предупреждение, восста-

¹ Это преимущество отмечалось еще представителями российской дореволюционной науки финансового права. «Сосредоточение в руках государства страхового дела, особенно так называемого страхования жизни или личного страхования, составляет чрезвычайно благодарное поле для государственного хозяйства... представляет больше выгод для страхующихся, чем частное страхование... так как казенное страхование сосредоточило бы в руках государства огромные страховые капиталы... Нельзя не пожелать, чтобы у нас дело страхования жизни государство не упускало из своих рук» (*Ходский Л. В.* Указ. соч. С. 85—86). Последнее предложение основывается на том, что характерной чертой перераспределительных отношений при страховании является их замкнутый характер.

новление и сбережение. *Предупредительная* функция страхования заключается в том, что страховые компании вправе использовать временно свободные средства страхователей на проведение широкой системы профилактических мероприятий, направленных на предупреждение наступления возможных убытков страхователей. Страховые резервы инвестируются в промышленность, строительство, социально-экономические, экологические и иные программы¹. *Восстановительная* (защитная) функция страхования проявляется в том, что в случае наступления страхового случая и выплаты определенной обусловленной договором денежной суммы происходит полное или частичное погашение (восстановление) потерь, понесенных страхователями. Страхование может выполнять и *сберегательную* функцию. Это происходит тогда, когда оно используется как средство обеспечения защиты не только личных и имущественных прав, но и самих денежных средств, вложенных в качестве страховых платежей. *Контрольная* функция проявляется в том, что страховые платежи аккумулируются в страховой фонд на строго определенные цели, используются в строго определенных случаях и строго определенным кругом субъектов. Данная функция проявляется одновременно с распределительной и является одним из оснований осуществления финансового страхового контроля (надзора) в сфере страхования. *Инвестиционная* функция обусловлена значительным объемом средств (резервов), которые страховщики размещают в ценные государственные и муниципальные бумаги, банковские вклады (депозиты), инвестиционные паи паевых инвестиционных фондов; акции и облигации, иные ценные бумаги и имущество². В целом наличие специфических черт и функций, присущих страхованию, свидетельствует о том, что страхование является особым правовым институтом, регулирующим круг однородных финансовых отношений.

Как самостоятельное звено финансовой системы РФ *страхование представляет собой совокупность экономических отношений, посредством которых через взимаемые со страхователей (юридических и физических лиц) на добровольной и обязательной основе платежи образуются специальные страховые фонды денежных средств.*

¹ См. п. 5 ст. 26 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации»; Указание Банка России от 16 ноября 2014 г. № 3444-У «О порядке инвестирования средств страховых резервов и перечне разрешенных для инвестирования активов» (с изм. от 9 марта 2016 г. № 3973-У) // Вестник Банка России. 2014. № 114; 2016. № 38.

² См. приложение к Указанию Банка России «О порядке инвестирования средств страховых резервов и перечне разрешенных для инвестирования активов».

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

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

Содержание взаимоотношений государства и страховых компаний после перехода России к рыночным отношениям кардинально изменилось. Государственное управление заменено на государственное регулирование и контроль (надзор). Основным органом, уполномоченным государством осуществлять надзор за страховой деятельностью, является Банк России. Ранее данные полномочия были предоставлены Федеральной службе страхового надзора, которая 4 марта 2011 г. была присоединена к Федеральной службе по финансовым рынкам¹, а затем, 1 сентября 2013 г., последняя была упразднена и все ее функции переданы Банку России².

При этом в структуре Банка России был создан Департамент страхового рынка³, на который возложена функция по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований страхового законодательства Российской Федерации (за исключением функций инспекционной деятельности в отношении субъектов страхового дела, вопросов, относящихся к компетенции Службы по защите прав потребителей финансовых услуг и миноритарных акционеров, допуска к работе на финансовом рынке субъектов страхового дела, а также противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма).

¹ См. Указ Президента РФ от 4 марта 2011 г. № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации» (с изм. от 25 июля 2013 г. № 645).

² См. Указ Президента РФ от 25 июля 2013 г. № 645 «Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации».

³ См.: Приказ Банка России от 28 марта 2016 г. № ОД-1054 «О распределении обязанностей по контролю и надзору за соблюдением требований страхового законодательства Российской Федерации субъектами страхового дела в Банке России» // Вестник Банка России. 2016. № 35.

Кроме того, с 2015 г. в каждой страховой организации появился куратор, целью которого является обеспечение осуществления Банком России функции контроля и надзора за деятельностью страховых организаций, в том числе на основе лучшего понимания и оценки таких аспектов деятельности страховой организации, как финансовая устойчивость и платежеспособность (состояние капитала, страховых резервов, страховых тарифов, перестрахование, качество активов), корпоративное управление (включая организацию внутреннего контроля), прозрачность структуры собственности, структура страховой группы, в которой страховая организация является головной организацией или участником¹.

Министерство финансов РФ в соответствии с постановлением Правительства РФ «О Министерстве финансов Российской Федерации», является «федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, кредитной кооперации, микрофинансовой деятельности...».

Сложный характер взаимоотношений при страховании предопределил его регулирование несколькими отраслями права, в частности гражданским и финансовым правом. Гражданское право регулирует договорные отношения в этой области (гл. 48 ГК РФ), финансовое право — отношения, основанные на государственно-властных велениях. Нормы финансового права определяют систему и организацию страхования, его виды, порядок обязательного страхования, лицензирование страховой деятельности, обеспечение финансовой устойчивости организаций-страховщиков, а также осуществление государственного контроля и надзора за страховой деятельностью.

Отношения в области страхования, регулируемые нормами финансового права, в зависимости от участвующих в них субъектов можно классифицировать на следующие виды:

1) отношения между государством в лице Правительства РФ и Минфином России по поводу утверждения положений об их деятельности в сфере страхования;

2) отношения между Минфином России как федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере страховой деятельности, и Банком России, осуществляю-

¹ См.: Положение о кураторах страховых организаций, утв. Банком России 22 декабря 2014 г. № 447-П // Вестник Банка России. 2015. № 44.

щим функции по контролю и надзору за деятельностью страховых организаций, и другими субъектами страхования;

3) отношения между Банком России, осуществляющим функции по контролю и надзору за деятельностью страховых организаций, и страховщиками по поводу выдачи лицензий, требования финансовой устойчивости страховщиков, а также утверждения форм учета и отчетности страховщиков и проч.;

4) отношения между государством в лице федерального антимонопольного органа и организациями-страховщиками по поводу предупреждения и ограничения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции на страховом рынке;

5) отношения по обязательному государственному страхованию, где государство как обязательный субъект всех финансовых правоотношений выступает в качестве страховщика имущественных и личных интересов отдельных категорий граждан и вырабатывает меры по обеспечению имущественных интересов страхователей. Так, страховщики обязаны формировать резервы для обеспечения исполнения обязательств по страхованию, перестрахованию в порядке, установленном нормативным правовым актом органа страхового регулирования. В целях обеспечения финансовой устойчивости всех страховщиков законодательно установлен минимальный размер уставного капитала страховщика, который с 1 января 2017 г. определяется на основе базового размера его уставного капитала, равного 120 млн руб., и определенных коэффициентов, зависящих от вида объектов, подлежащих страхованию. В свою очередь, изменение минимального размера уставного капитала страховщика допускается только федеральным законом не чаще одного раза в два года при обязательном установлении переходного периода. Законом запрещается внесение в уставный капитал заемных средств и находящегося в залоге имущества.

Таковы основные виды финансовых правоотношений в сфере страхования, дифференцированные по субъектному составу. В целом в сфере страхования могут быть выделены и другие финансовые правоотношения, в том числе по определению системы и организации страхового дела в стране, по образованию, распределению и использованию различных страховых фондов (обязательных резервов страховых организаций, обязательных фондов социального страхования, фонда страхования вкладов), а также отношения по организации и порядку осуществления страхового надзора (контроля), урегулированные императивными финансово-правовыми нормами.

§ 2. Виды страхования. Обязательное страхование

Страхование в зависимости от объекта страхования подразделяется на две основные отрасли — имущественное страхование и личное страхование. Выделяются также следующие основные виды страхования: личное страхование, страхование имущества, страхование юридической ответственности и, наконец, предпринимательского риска. Кроме того, особо выделяются специальные виды страхования (пенсионное, медицинское, морское, банковских вкладов, а также иностранных инвестиций от некоммерческих рисков).

Объектом имущественного страхования могут выступать имущественные интересы, связанные с риском:

1) утраты (гибели), недостачи или повреждения имущества (страхование имущества);

2) неполучения доходов, возникновения непредвиденных расходов физических лиц, юридических лиц (страхование финансовых рисков);

3) возникновения убытков от предпринимательской деятельности из-за нарушения своих обязательств контрагентами предпринимателя или изменения условий этой деятельности по не зависящим от предпринимателя обстоятельствам, в том числе с риском неполучения ожидаемых доходов (страхование предпринимательских рисков);

4) наступления ответственности а) за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу граждан, имуществу юридических лиц, муниципальных образований, субъектов РФ или РФ; б) наступления ответственности за нарушение договора (страхование гражданской ответственности) (ст. 929, 931, 932, 933 ГК РФ, п. 4—6 ст. 4 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации»).

Объектом личного страхования выступают, *во-первых*, имущественные интересы, связанные с дожитием граждан до определенных возраста или срока либо наступлением иных событий в жизни граждан, а также с их смертью (страхование жизни), *во-вторых*, имущественные интересы, связанные с причинением вреда здоровью граждан, а также с их смертью в результате несчастного случая или болезни (страхование от несчастных случаев и болезней), *в-третьих*, имущественные интересы, связанные с оплатой организации и оказания медицинской и лекарственной помощи (медицинских услуг) и иных услуг вследствие расстройства здоровья физического лица или состояния физического лица, требующих организации и оказания таких услуг, а также проведения профилактических мероприятий, снижающих

степень опасных для жизни или здоровья физического лица угроз и (или) устраняющих их (медицинское страхование).

Страхование противоправных интересов, а также интересов, которые не являются противоправными, но страхование которых запрещено законом, не допускается. Так, например, государством наложен запрет на страхование убытков от участия в играх и лотереях.

Названный Закон (ст. 3), так же как и ГК РФ (ст. 927), предусматривает две формы страхования: *добровольное* и *обязательное*. Общие условия и порядок проведения добровольного страхования устанавливаются на основе законодательства (прежде всего финансового и гражданского), конкретные условия — при заключении отдельно взятого договора страхования.

Обязательным является страхование, осуществляемое в силу закона. Оно может выступать в виде *обязательного государственного страхования, осуществляемого за счет средств бюджета, и обязательного страхования, осуществляемого за счет средств самих страхователей.*

По каждому конкретному виду обязательного страхования должен быть принят федеральный закон, содержащий установленные законом элементы: субъекты; объекты, подлежащие страхованию, минимальный размер страховой суммы или порядок ее определения и др. (гл. 48 ГК РФ). Виды, условия и порядок проведения обязательного страхования (в том числе государственного) определяются соответствующими нормативными правовыми актами.

Среди *характерных черт правоотношений*, возникающих при обязательном страховании, позволяющих отнести их к кругу финансовых правоотношений, можно назвать следующие: 1) установление государством видов, порядка и условий обязательного страхования, осуществляемого за счет средств самих страхователей; 2) непосредственное участие государства (уполномоченного им органа) в качестве обязательного субъекта отношений (при обязательном государственном страховании); 3) обязательное наличие государственного надзора (контроля) в этой сфере; 4) применение при регулировании возникновения, изменения и прекращения этих правоотношений императивного метода.

Обязательное страхование подразделяется на *государственное* и *негосударственное страхование*. В первом случае страховые взносы уплачиваются за счет средств соответствующего бюджета (либо внебюджетных фондов), во втором — за счет средств страхователя либо иных лиц. Обязательное (негосударственное) страхование, в свою очередь, может быть *имущественным* и *личным*, а также *платным* и *бесплатным*.

Общей чертой государственного и негосударственного обязательного страхования является то, что и в том, и в другом случае именно государство выступает его инициатором и вводит обязательное страхование без согласия страхователей, предписывая обязательность страхования имущественных (а в исключительных случаях — и личных) интересов последних.

К основным видам обязательного негосударственного страхования относятся:

1) *страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств*, введенное на территории России с 1 января 2004 г. Федеральным законом от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 360-ФЗ) и осуществляемое за счет средств владельцев транспортных средств. *Страховая сумма* в данном случае представляет собой сумму, в пределах которой страховщик при наступлении каждого страхового случая (независимо от их числа в течение срока действия договора обязательного страхования) обязуется возместить потерпевшим причиненный вред. Ее предельный размер установлен в ст. 7 вышеуказанного Закона. Так, в части возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью каждого потерпевшего, ее размер составляет 500 тыс. руб.; в части возмещения вреда, причиненного имуществу каждого потерпевшего, — 400 тыс. руб.¹ Государство регулирует страховые тарифы по данному виду страхования. Так, Банком России устанавливаются форма заявления о заключении договора обязательного страхования, форма страхового полиса обязательного страхования и форма документа, содержащего сведения о страховании²;

2) *обязательное страхование гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров*, осуществляемое на основании Федерального закона от 14 июня 2012 г. № 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» (с изм. от 23 мая 2016

¹ Размер страховой суммы был увеличен с 1 сентября 2014 г. на основании Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 223-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² См.: Положение о правилах обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, утв. Банком России 19 сентября 2014 г. № 431-П (с изм. от 24 мая 2015 г. № 3649-У) // Вестник Банка России. 2014. № 93; 2015. № 54.

№ 146-ФЗ). Закон устанавливает обязательное страхование гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров при перевозках любыми видами транспорта, в отношении которых действуют транспортные уставы или кодексы, при перевозках внеуличным транспортом (за исключением перевозок метрополитеном). Закон также устанавливает порядок возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном. Федеральный закон не применяется к перевозкам легковыми такси. Страхователем является перевозчик, заключивший со страховщиком договор обязательного страхования. Под перевозчиком понимается юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, которые зарегистрированы на территории РФ и в соответствии с законодательством РФ осуществляют перевозки (независимо от вида транспорта и вида перевозок). Страховой тариф (ставка страховой премии с единицы страховой суммы) определяется в договоре обязательного страхования по соглашению сторон с ограничениями, установленными Федеральным законом «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном». Центральный банк РФ (Банк России) вправе установить предельные (минимальные и максимальные) значения страховых тарифов в зависимости от вида транспорта, вида перевозок и влияющих на степень риска факторов с указанием максимального размера расходов на осуществление обязательного страхования и размера отчислений в компенсационный фонд. Страховые суммы по каждому риску гражданской ответственности должны указываться в договоре обязательного страхования отдельно и составлять не менее чем 2 млн 25 тыс. руб. на одного пассажира за причинение вреда жизни потерпевшего; не менее чем 2 млн руб. на одного пассажира за причинение вреда здоровью потерпевшего¹; не менее чем 23 тыс. руб. на одного пассажира за причинение вреда имуществу потерпевшего.

Законодательством РФ установлены случаи *бесплатного обязательного негосударственного страхования*. Бесплатность в данном случае относится исключительно к застрахованным лицам. Например, обязательному страхованию *за счет средств соответствующего предприятия* (объединения) на случай гибели, получения увечья или иного повреждения здоровья в связи с осуществлением сыскных и охран-

¹ См. постановление Правительства РФ от 15 ноября 2012 г. № 1164 «Об утверждении Правил расчета суммы страхового возмещения при причинении вреда здоровью потерпевшего» (с изм. от 21 февраля 2015 г. № 150).

ных действий подлежат граждане, занимающиеся частной детективной и охранной деятельностью, работающие по найму (ст. 19 Закона РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 227-ФЗ)).

До 2013 г. обязательное страхование, предусмотренное законодательством, могло осуществляться *без заключения* специального отдельного *договора страхования* между страховщиком и страхователем. Такой вариант заключения был пресмотрен в рамках отношений по обязательному личному страхованию пассажиров, для заключения было достаточно совершения действий по внесению (уплаты) страхового платежа¹.

В настоящее время обязательное страхование предусматривает *обязательное заключение договоров*, в том числе:

1) страхование определенных видов (профессиональной) деятельности, предусмотренное в целях гарантий возмещения страхователем возможного ущерба в случае причинения его третьим лицам в процессе деятельности страхователя. Например, нотариусы, занимающиеся частной практикой, обязаны заключить договор или договоры страхования гражданской ответственности нотариуса при осуществлении им нотариальной деятельности (ст. 18 Основ законодательства РФ о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 (с изм. от 3 июля 2016 г. № 360-ФЗ)). При этом нотариус не вправе выполнять свои обязанности и совершать нотариальные действия без заключения договора страхования

В соответствии с ранее действовавшими положениями Таможенного кодекса РФ, таможенный брокер и таможенный перевозчик обязаны были заключать договор страхования гражданской ответственности (ст. 141, 94). В соответствии с Таможенным кодексом Таможенного союза аналогичные обязанности возложены на таможенного представителя, а также на владельцев складов временного содержания и владельцев таможенных складов — (ст. 13, 24, 29). Они обязаны заключать договоры страхования риска своей гражданской ответственности, которая может наступить вследствие причинения вреда имуществу представляемых лиц или нарушения договоров с этими лицами. При этом размер страховой суммы определяется законодательством государств — членов таможенного союза;

¹ См. Указ Президента РФ от 7 июля 1992 г. № 750 «Об обязательном личном страховании пассажиров», который предусматривал обязанность самих пассажиров оплачивать страховой платеж, который включался в стоимость билета (путевки) (утратил силу с 1 января 2013 г. в связи с изданием Указа Президента РФ от 19 января 2013 № 36).

2) обязательное заключение договоров страхования в пользу других лиц. Эти договоры заключаются на случай причинения ущерба самим страхователем либо третьими лицами, но в процессе использования страхователями трудовых и иных навыков, а также личных благ застрахованных лиц. Например, организации и граждане, которые используют (эксплуатируют) космическую технику или по заказу которых осуществляются создание и использование (эксплуатация) космической техники, производят обязательное страхование жизни и здоровья космонавтов, работников объектов космической инфраструктуры, а также ответственности за вред, причиненный жизни, здоровью или имуществу других лиц (ст. 25 Закона РФ от 20 августа 1993 г. № 5663-1 «О космической деятельности» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 216-ФЗ)). Предусмотрено обязательное страхование жизни и здоровья членов экипажа воздушного судна при исполнении ими служебных обязанностей (ст. 132 Воздушного кодекса РФ), обязательное страхование отдельных категорий работников, например выполняющих контрольно-инспекционные функции в поездах (ст. 31 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 227-ФЗ));

3) обязательное страхование некоторых культурных ценностей и иного имущества при временном вывозе культурных ценностей государственными хранилищами — музеями, архивами и т. п. (ст. 30 Закона РФ от 15 апреля 1993 г. № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей» (с изм. от 23 июля 2013 г. № 245-ФЗ)); обязательное страхование заложенного имущества от рисков утраты и повреждения (ст. 347 ГК РФ и ст. 31 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (с изм. от 23 июня 2016 г. № 217-ФЗ)). В соответствии с положениями этих законов при закладе залогодатель, если иное не предусмотрено договором, обязан застраховать предмет залога на его полную стоимость за счет и в интересах залогодателя;

4) обязательное страхование гражданской ответственности в соответствии с законодательством РФ об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте (ст. 9 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 283-ФЗ) и ст. 15 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 255-ФЗ)).

Обязательное государственное страхование в соответствии с законодательством может быть как *личным*, так и *имущественным*. Перечень случаев обязательного личного страхования более широк по сравнению с перечнем случаев обязательного имущественного страхования. *Обязательное государственное страхование*, помимо общей классификации на личное и имущественное, можно подразделить на:

1) *установленное для лиц, находящихся на государственной службе* (ст. 52 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. от 23 мая 2016 г. № 143-ФЗ) и Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 305-ФЗ));

2) *установленное для лиц, пострадавших от радиационных аварий на объектах гражданского и военного назначения, от экологических и иных чрезвычайных катастроф* (ст. 28 Закона РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 305-ФЗ));

3) *установленное для лиц, занятых медицинскими и иными научными исследованиями в области вирусологии, оказанием медицинской, психиатрической и других видов помощи, а также лиц, занятых проведением разнообразных спасательных работ* (ст. 22 Закона РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 227-ФЗ)).

Все названные виды обязательного страхования (в том числе и государственного) проводятся вне зависимости от соглашения сторон (страховщика и страхователя) на условиях, установленных государством. Значение обязательного страхования заключается в том, что оно дает возможность оказания существенной материальной помощи при сравнительно небольших по размеру страховых взносах, что становится возможным только при максимально широком круге лиц, участвующих в правоотношениях по обязательному страхованию, и, кроме того, гарантирует использование части страховых взносов на создание резервов для финансирования мероприятий по предупреждению несчастных случаев.

В настоящее время установлено *обязательное государственное личное страхование* для всех сотрудников налоговых органов¹, всех сотрудников полиции² и приравненных к ним работников Государственной фельдъегерской службы РФ³, прокурорских работников⁴, судей⁵, всех сотрудников кадрового состава органов внешней разведки⁶, сотрудников, военнослужащих и работников Государственной противопожарной службы⁷, а также военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы⁸, и некоторых других лиц⁹.

Страховыми случаями при обязательном государственном личном страховании являются:

для лиц гражданских специальностей — судей, прокурорских работников, работников органов, осуществляющих приватизацию, и др. — гибель (смерть) застрахованного лица, причинение увечья или иного повреждения здоровья, исключающих (либо не исключающих) возможность заниматься в дальнейшем профессиональной деятельностью;

для военнослужащих и приравненных к ним лиц — гибель (смерть), увечье (ранение, контузии, травмы) или заболевание, полученные в период прохождения ими военной (иной приравненной к ней) службы или военных сборов, и некоторые другие. Для каждой группы застрахованных лиц устанавливаются различные *размеры выплат*.

¹ См. ст. 16 Закона РФ от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 290-ФЗ).

² См. ст. 43 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 305-ФЗ) (до принятия данного закона действовала ст. 29 Закона РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» (с изм. от 22 июля 2010 г. № 157-ФЗ)).

³ См. ст. 10¹ Федерального закона от 17 декабря 1994 г. № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи» (с изм. от 30 марта 2015 г. № 65-ФЗ).

⁴ См. ст. 45 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

⁵ См. ст. 20 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 295-ФЗ).

⁶ См. ст. 22 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» (с изм. от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ).

⁷ См. ст. 9 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (с изм. от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ).

⁸ См. ст. 18 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (с изм. и доп. 3 июля 2016 г. № 259-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; 2016. № 27 (Часть I). Ст. 4192.

⁹ См. подробнее Федеральный закон «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».

Рассмотрим более подробно случаи и размеры выплат по обязательному государственному страхованию судей, работников прокуратуры и сотрудников полиции.

В соответствии с Законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации» *объектом* обязательного государственного страхования являются, во-первых, жизнь, во-вторых, здоровье и, в-третьих, имущество судьи. *Страховыми случаями* являются гибель (смерть) судьи, увечье или иное повреждение здоровья, повлекшие прекращение профессиональной деятельности, телесные повреждения или иное повреждение здоровья, не повлекшие прекращения профессиональной деятельности.

Страховые суммы выплачиваются в следующем порядке. В случаях гибели (смерти) судьи в период работы либо после увольнения с должности, если она наступила вследствие телесных повреждений или иного повреждения здоровья, страховая сумма выплачивается его наследникам в размере 180 ежемесячных денежных вознаграждений судьи.

При причинении судье увечья или иного повреждения здоровья, исключающих дальнейшую возможность заниматься профессиональной деятельностью, страховая сумма выплачивается в размере 36 ежемесячных денежных вознаграждений судьи, а в случаях причинения судье телесных повреждений или иного повреждения здоровья, не повлекших стойкой утраты трудоспособности, которые бы исключали дальнейшую возможность заниматься профессиональной деятельностью, — в размере 12 ежемесячных денежных вознаграждений судьи. Ущерб, причиненный уничтожением (повреждением) имущества, принадлежащего судье или членам его семьи, подлежит возмещению ему или членам его семьи в полном объеме.

Порядок и условия осуществления государственного обязательно-го страхования прокуроров и следователей определяются Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Страховыми случаями являются:

1) гибель (смерть) прокурора или следователя в период работы либо после увольнения, если она наступила вследствие причинения телесных повреждений или иного вреда здоровью в связи с их служебной деятельностью. В данном случае страховые суммы выплачиваются их наследникам в размере, равном 180-кратному размеру среднемесячного денежного содержания погибшего;

2) причинение прокурору или следователю в связи с их служебной деятельностью телесных повреждений или иного вреда здоровью, исключающих дальнейшую возможность заниматься профессиональной

деятельностью. Размер выплат ограничен в данном случае 36-кратным размером их среднемесячного денежного содержания;

3) причинение прокурору или следователю в связи с их служебной деятельностью телесных повреждений или иного вреда здоровью, не повлекших стойкой утраты трудоспособности, не повлиявших на способность заниматься в дальнейшем профессиональной деятельностью. В этом случае размер выплат составит 12-кратный размер их среднемесячного денежного содержания.

В случае причинения прокурору или следователю в связи с их служебной деятельностью телесных повреждений или иного вреда здоровью, исключающих дальнейшую возможность заниматься профессиональной деятельностью, им ежемесячно выплачивается компенсация в виде разницы между их среднемесячным денежным содержанием и назначенной в связи с этим пенсией без учета суммы выплат, полученных по обязательному государственному личному страхованию.

В соответствии с принятым в 2011 г. Федеральным законом «О полиции» всем сотрудникам полиции установлены страховые гарантии и выплаты возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением ими служебных обязанностей. В отличие от ранее действовавшего Закона РФ «О милиции», в ст. 29 которого предусматривалось, что все сотрудники милиции подлежат обязательному государственному личному страхованию за счет средств соответствующих бюджетов, а также средств, поступающих в специальные фонды на основании договоров от организаций, Федеральный закон «О полиции» в ст. 43 закрепляет, что жизнь и здоровье сотрудника полиции подлежат обязательному государственному страхованию за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на соответствующий год.

Обязательное государственное страхование жизни и здоровья сотрудника полиции осуществляется на условиях и в порядке, установленных Федеральным законом «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». При этом ст. 43 Федерального закона «О полиции» конкретизирует положения Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих и приравненных к ним лиц». Так, Федеральный закон «О полиции» устанавливает, что единовременное

пособие в размере трех миллионов рублей выплачивается членам семьи и лицам, находившимся на его иждивении, в равных долях в случае:

1) гибели (смерти) сотрудника полиции вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в полиции;

2) смерти гражданина РФ, наступившей в течение одного года после увольнения со службы в полиции вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в полиции, исключивших возможность дальнейшего прохождения службы в полиции.

При этом членами семьи и лицами, находившимися на иждивении погибшего (умершего) сотрудника полиции (гражданина Российской Федерации, уволенного со службы в полиции), имеющими право на получение единовременного пособия, считаются: а) супруга (супруг), состоявшая (состоявший) на день гибели (смерти) в зарегистрированном браке с погибшим (умершим); б) родители погибшего (умершего); в) несовершеннолетние дети погибшего (умершего), дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных организациях по очной форме обучения; г) лица, находившиеся на полном содержании погибшего (умершего) или получавшие от него помощь, которая была для них постоянным и основным источником средств к существованию, а также иные лица, признанные иждивенцами в порядке, установленном законодательством РФ.

При получении сотрудником полиции в связи с выполнением служебных обязанностей увечья или иного повреждения здоровья, исключающих возможность дальнейшего прохождения службы в полиции, ему выплачивается единовременное пособие в размере 2 млн руб. В случае же установления гражданину РФ, уволенному со службы в полиции, инвалидности вследствие военной травмы, полученной в связи с выполнением своих служебных обязанностей и исключившей возможность дальнейшего прохождения службы в полиции, ему в порядке, который определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, выплачивается ежемесячная денежная компенсация с последующим взысканием выплаченных сумм указанной компенсации с виновных лиц в порядке, установленном законодательством РФ.

При одновременном возникновении нескольких оснований для получения выплат в соответствии с законодательством РФ выплаты осуществляются по одному из оснований по выбору получателя.

Следует учитывать, что в настоящее время продолжает действовать новая редакция Инструкции о порядке осуществления выплат в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей, сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации или их близким родственникам, утв. приказом МВД России от 18 июня 2012 г. № 590 (с изм. от 22 апреля 2015 г. № 459). В отличие от судей и прокурорских работников сотрудники полиции вправе получить страховое возмещение, если срок после увольнения не превысил одного года. Таких временных ограничений для судей и прокурорских работников не установлено (должно быть установлено, что болезнь, увечье или гибель связаны с осуществлением профессиональной деятельности судьи или прокурора).

Помимо обязательного государственного личного страхования для судей, сотрудников полиции и некоторых других категорий государственных служащих установлено *обязательное государственное имущественное страхование*. Страховым случаем по данному виду государственного страхования является причинение ущерба уничтожением или повреждением имущества, принадлежащего застрахованному лицу или членам его семьи, в связи с осуществлением служебной деятельности. В частности, п. 5 ст. 45 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» установлено право прокурора, следователя, а также членов их семей на возмещение ущерба, причиненного уничтожением или повреждением принадлежащего им имущества, в полном объеме, включая упущенную выгоду.

Вред, причиненный имуществу сотрудника полиции или его близким в связи со служебной деятельностью сотрудника полиции, согласно п. 8 ст. 43 Закона «О полиции», возмещается в полном объеме с последующим взысканием этой суммы с виновных лиц. Ущерб подлежит возмещению за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета с последующим взысканием выплаченной суммы возмещения с виновных лиц.

§ 3. Обязательное медицинское страхование

Медицинское страхование является одним из пяти установленных законодательством *специальных* самостоятельных видов страхования (ст. 970 ГК РФ). Отнесение указанного вида социального страхования к числу специальных связано с урегулированием его отдельным зако-

нодательным актом, первоначально Законом РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» 1991 г., а с 1 января 2011 г. — Федеральным законом «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации». В указанных законах определены правовые, экономические и организационные основы медицинского страхования населения в России.

Цель медицинского страхования — гарантировать гражданам при возникновении страхового случая получение медицинской помощи за счет накопленных средств и финансирование профилактических мероприятий. Медицинское страхование может быть обязательным и добровольным.

Действующий Закон регламентирует только деятельность по обязательному медицинскому страхованию, отношения по добровольному медицинскому страхованию регулируются ГК РФ и Законом РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации», содержащими общие положения о договорах страхования.

В ст. 3 Закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» дается определение понятия «обязательного медицинского страхования», которое выступает *видом обязательного социального страхования*, представляющим 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 обязательного медицинского страхования в пределах территориальной программы обязательного медицинского страхования и в установленных указанным Законом случаях в пределах базовой программы обязательного медицинского страхования¹.

При этом *базовая программа обязательного медицинского страхования* — это составная часть программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, определяющая права застрахованных лиц на бесплатное оказание им за счет средств обязательного медицинского страхования на всей территории РФ медицинской помощи и устанавливающая единые требования к территориальным программам обязательного медицинского страхования, а *территориальная программа обязательного медицинского страхования* является составной частью территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, определяющая права застрахованных лиц на бесплатное оказа-

¹ Также см. приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 28 февраля 2011 г. № 158н «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования» (с изм. от 28 июня 2016 г. № 423н).

ние им медицинской помощи на территории субъекта РФ и соответствующая единым требованиям базовой программы обязательного медицинского страхования. Данные программы утверждаются ежегодно Правительством РФ¹ в отношении базовой программы и Правительством субъекта РФ² в отношении территориальной программы.

В качестве субъектов обязательного медицинского страхования выступают: 1) застрахованные лица; 2) страхователи; 3) Федеральный фонд. Участниками обязательного медицинского страхования являются: 1) территориальные фонды; 2) страховые медицинские организации; 3) медицинские организации.

Застрахованными лицами являются:

1) *работающие граждане* (граждане РФ, постоянно или временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане, лица без гражданства, а также лица, имеющие право на медицинскую помощь в соответствии с Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-І «О беженцах», *работающие по трудовому договору*, или гражданско-правовому договору, предметом которого являются выполнение работ, оказание услуг, по договору авторского заказа и др.; *самостоятельно обеспечивающие себя работой* (индивидуальные предприниматели, занимающиеся частной практикой нотариусы, адвокаты, арбитражные управляющие); *являющиеся членами крестьянских* (фермерских) хозяйств; *являющиеся членами семейных (родовых) общин* коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающие в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования);

2) *неработающие граждане* (дети со дня рождения до достижения ими возраста 18 лет; неработающие пенсионеры независимо от основания назначения пенсии; граждане, обучающиеся по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и др.).

Страхователями для работающих граждан являются: 1) лица, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам (а) организации; б) индивидуальные предприниматели; в) физические

¹ См. например, постановление Правительства РФ от 19 декабря 2015 г. № 1382 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2016 год».

² См. например, постановление Правительства Саратовской области от 25 декабря 2015 г. № 654-П «О территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Саратовской области на 2016 год» (с изм. от 15 апреля 2016 г. № 174-П).

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 обязательное медицинское страхование неработающего населения.

Страховщиком по обязательному медицинскому страхованию в рамках реализации базовой программы обязательного медицинского страхования является ФФОМС. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования — некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией в соответствии с Законом «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» для реализации государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования. Правовое положение ФФОМС определяется федеральным законом о государственных социальных фондах, Законом «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», другими федеральными законами и Уставом Федерального фонда обязательного медицинского страхования, утв. Правительством РФ¹.

Отдельные полномочия страховщика возлагаются также на *страховую медицинскую организацию*, осуществляющую деятельность в сфере обязательного медицинского страхования, и имеющую лицензию, выданную в установленном законодательством РФ порядке. Страховая медицинская организация осуществляет отдельные полномочия страховщика в соответствии названным законом и договором о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования, заключенным между территориальным фондом обязательного медицинского страхования и страховой медицинской организацией. Основная задача страховой медицинской организации оплатить медицинскую помощь, оказанную застрахованным лицам в соответствии с условиями, установленными территориальной программой обязательного медицинского страхования, за счет целевых средств. Денежные средства на оплату медицинской помощи страховая медицинская организация получает от ТФОМС на основании заключенного между

¹ См. постановление Правительства РФ от 29 июля 1998 г. № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» (с изм. от 31 октября 2015 г. № 1173).

ними договора о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования.

К медицинским организациям относятся имеющие право на осуществление медицинской деятельности и включенные в реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования: 1) организации любой предусмотренной законодательством РФ организационно-правовой формы; 2) индивидуальные предприниматели, осуществляющие медицинскую деятельность. Медицинская организация обязана оказать медицинскую помощь застрахованному лицу в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования. Стоимость оказанной медицинской помощи возмещается медицинской организацией на основании заключенного между ней и страховой медицинской организацией договора на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию.

Права и обязанности застрахованных лиц подробно регламентированы ст. 16 Закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации». К основным из них относятся право на бесплатное оказание им медицинской помощи медицинскими организациями при наступлении страхового случая: а) на всей территории РФ в объеме, установленном базовой программой обязательного медицинского страхования; б) на территории субъекта РФ, в котором выдан полис обязательного медицинского страхования, в объеме, установленном территориальной программой обязательного медицинского страхования. Подробно Законом регламентированы также права на выбор страховой медицинской организации, ее замену, выбор медицинской организации из медицинских организаций, выбор врача и т. п.

Средства обязательного медицинского страхования формируются за счет: 1) доходов от уплаты: а) страховых взносов на обязательное медицинское страхование; б) недоимок по взносам, налоговым платежам; в) начисленных пеней и штрафов; 2) 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 обязательное медицинское страхование; 3) средств бюджетов субъектов РФ, передаваемых в бюджеты территориальных фондов в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ; 4) доходов от размещения временно свободных средств; 5) иных источников, предусмотренных законодательством РФ.

Фонды обязательного медицинского страхования и страховые организации обязаны осуществлять контроль объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию. Указанный контроль проводится в соответствии с порядком организации и проведения такого контроля, утвержденным Федеральным фондом обязательного медицинского страхования. Названный контроль осуществляется путем проведения медико-экономического контроля, медико-экономической экспертизы и экспертизы качества медицинской помощи¹.

Обязанность по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование работающего населения, размер страхового взноса на обязательное медицинское страхование 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 законодательством РФ о налогах и сборах (до 1 января 2017 г. устанавливалось Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»).

Учитывая особый характер правоотношений, возникающих при обязательном медицинском страховании, предусматривающем ряд обязанностей страхователя, в том числе обязанность вносить страховые взносы, данные отношения, безусловно, можно отнести к финансово-правовым. Эти отношения обладают финансово-правовым характером поскольку: во-первых, обязательным участником является государство либо уполномоченный орган — в данном случае это ФФОМС; во-вторых, они имеют денежный характер и возникают по поводу образования, распределения и использования специальных фондов финансовых ресурсов — страховых фондов; в-третьих, их возникновение обусловлено публичными целями решения проблем финансового обеспечения здравоохранения и предоставления гражданам минимального гарантированного уровня медицинской помощи и обслуживания.

¹ См. приказ ФФОМС от 1 декабря 2010 г. № 230 «Об утверждении Порядка организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию» (с изм. на 29 декабря 2015 г. № 277).

§ 4. Обязательное пенсионное страхование

Организационные, правовые и финансовые основы обязательного пенсионного страхования установлены Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации». Указанный Закон регулирует отношения в системе обязательного пенсионного страхования, определяет правовое положение субъектов этого вида страхования, основания возникновения и порядок осуществления их прав и обязанностей, а также их ответственность.

В целях создания условий для назначения пенсий в соответствии с результатами труда каждого застрахованного лица и обеспечения достоверности сведений о стаже и заработке (доходе), определяющих размер пенсии при ее назначении, а также *развития заинтересованности застрахованных лиц в уплате страховых взносов* в Пенсионный фонд РФ был принят Федеральный закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования». Помимо этого законодательство РФ об обязательном пенсионном страховании, исходя из положений Конституции РФ, включает также федеральные законы «Об основах обязательного социального страхования», от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 250-ФЗ), от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии» (с изм. от 23 мая 2016 г. № 143-ФЗ), иных федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актов РФ.

В связи с передачей с 1 января 2017 г. налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование, правоотношения, связанные с уплатой обязательных платежей на обязательное пенсионное страхование, в том числе в части осуществления контроля за их уплатой, регулируются законодательством РФ о налогах и сборах.

Обязательное пенсионное страхование 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*, т. е. до исполнения страховщиком своих обязательств перед застрахованным лицом при наступлении страхового случая посредством выплаты страховой пенсии, накопительной пенсии, социального пособия на погребение умерших пенсионеров, не подлежавших обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти.

Субъектами обязательного пенсионного страхования выступают: 1), страхователи; 2) страховщик; 3) застрахованные лица. До 1 января 2010 г.¹ к субъектам законодатель относил и федеральные органы государственной власти. В настоящее время они исключены из главы «Участники правоотношений по обязательному пенсионному страхованию», их полномочия закреплены в главе «Общие положения» (ст. 3¹ Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»). Данное изменение обусловлено тем, что эти органы непосредственно не участвуют непосредственно в пенсионном страховании, а устанавливают порядок осуществления деятельности ПФР. *Страховщиком* в отношении по обязательному пенсионному страхованию в России является Пенсионный фонд РФ. Данный фонд (государственное учреждение) и его территориальные органы составляют единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования в РФ, в которой нижестоящие органы подотчетны вышестоящим. Важно отметить, что государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам этого Фонда перед застрахованными лицами. Это обусловлено, прежде всего тем, что право на пенсионное обеспечение является правом граждан, гарантированным Конституцией РФ. Наряду с ПФР в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральным законом, *страховщиками* могут являться и *негосударственные пенсионные фонды*².

Страхователями по обязательному пенсионному страхованию являются: 1) лица, производящие выплаты физическим лицам, в том числе организации, индивидуальные предприниматели, физические лица; 2) индивидуальные предприниматели, адвокаты, арбитражные управляющие, нотариусы, занимающиеся частной практикой.

Если страхователь одновременно относится к нескольким категориям страхователей, исчисление и уплата страховых взносов производятся им по каждому основанию. *Застрахованными лицами* являются граждане РФ, а также постоянно или временно проживающие на территории РФ иностранные граждане и лица без гражданства, а также

¹ См.: Федеральный закон от 24 июля 2009г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием 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» (с изм. от 9 марта 2016 г. № 55-ФЗ).

² См. Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах».

иностранные граждане или лица без гражданства, временно пребывающие на территории РФ.

К ним относятся лица, которые работают по трудовому договору или по гражданско-правовому договору, предметом которого являются выполнение работ и оказание услуг, а также по авторскому и лицензионному договору; самостоятельно обеспечивают себя работой (индивидуальные предприниматели, адвокаты, арбитражные управляющие, нотариусы, занимающиеся частной практикой, и иные лица, занимающиеся частной практикой и не являющиеся индивидуальными предпринимателями); являются священнослужителями; членами крестьянских (фермерских) хозяйств, а также иные категории граждан, перечисленные в ст. 7 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

Под *страховым риском* в данном случае признается утрата застрахованным лицом заработка или другого дохода в связи с наступлением *страхового случая*, т. е. достижением пенсионного возраста, наступлением инвалидности, потерей кормильца. *Обязательным страховым обеспечением по обязательному пенсионному страхованию* являются страховая пенсия по старости; страховая пенсия по инвалидности; страховая пенсия по случаю потери кормильца; фиксированная выплата к страховой пенсии; накопительная пенсия; единовременная выплата средств пенсионных накоплений; срочная пенсионная выплата; выплата средств пенсионных накоплений правопреемникам умершего застрахованного лица; социальное пособие на погребение умерших пенсионеров, не подлежавших обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти.

Установление и выплата названного обязательного страхового обеспечения осуществляются в порядке и на условиях, установленных федеральными законами «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 305-ФЗ). Финансовое обеспечение в данном случае осуществляется за счет средств бюджета ПФР.

§ 5. Обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний

Названный вид обязательного страхования является видом социального страхования и регулируется Федеральным законом «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

К основным задачам указанного вида страхования относят обеспечение социальной защиты застрахованных и экономической заинтересованности субъектов страхования в снижении профессионального риска, возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью застрахованного при исполнении им обязанностей по трудовому договору и в иных установленных настоящим Федеральным законом случаях, путем предоставления застрахованному в полном объеме всех необходимых видов обеспечения по страхованию, в том числе оплату расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию; обеспечение предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний. *Объектом* выступают имущественные интересы физических лиц, связанные с утратой этими лицами здоровья, профессиональной трудоспособности либо их смертью вследствие несчастного случая на производстве или профзаболевания.

Закон выделяет следующих *субъектов* рассматриваемого вида социального страхования: *страхователь, страховщик, застрахованный*.

Страхователем может быть юридическое лицо любой организационно-правовой формы (в том числе иностранная организация, осуществляющая свою деятельность на территории РФ и нанимающая граждан РФ) либо физическое лицо, нанимающее лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Фонд социального страхования РФ выступает в данных отношениях *страховщиком*.

Законодатель очертил конкретный круг *застрахованных лиц*, т. е. лиц, подлежащих данному виду обязательного социального страхования. Это граждане РФ, иностранные граждане, а также лица без гражданства (если иное не предусмотрено федеральными законами или международными договорами РФ), выполняющие работу на основании трудового договора (контракта), заключенного со страхователем; физические лица, осужденные к лишению свободы и привлекаемые к труду страхователем, а также выполняющие работу на основе гражданско-правового договора, предметом которого являются выполнение работ и (или) оказание услуг, договора авторского заказа, если его условиями предусмотрена обязанность страхователя уплачивать страховщику страховые взносы.

Страховым случаем является факт повреждения здоровья или смерти застрахованного вследствие несчастного случая на производстве или профзаболевания.

На страхователя возложена обязанность вносить страховщику обязательные страховые взносы, рассчитанные исходя из страхового та-

рифа, скидки (надбавки) к страховому тарифу. Указанный вид страхования имеет свои, только ему присущие виды *страхового обеспечения*, которые выплачиваются (компенсируются) страховщиком в виде денежных сумм застрахованному или установленным законом лицам. К ним относятся пособия по временной нетрудоспособности, страховые выплаты, оплата дополнительных расходов, связанных с медицинской, социальной и профессиональной реабилитацией застрахованного.

Вышеназванным Законом (ст. 16—19) подробно регламентированы обязанности и права застрахованного, страхователя, страховщика, а также установлены конкретные меры ответственности субъектов страхования, в том числе за неисполнение возложенных на них законом обязанностей, за несвоевременную и неполную уплату страховых взносов, а также за несвоевременную и неполную уплату назначенных страховщиком страховых выплат застрахованным и др.

Государственный контроль за финансово-хозяйственной деятельностью страховщика и осуществлением обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний осуществляется Счетной палатой РФ, а в части использования ассигнований из федерального бюджета — также федеральным органом исполнительной власти в области финансов.

§ 6. Обязательное страхование банковских вкладов

Правовые, финансовые и организационные основы функционирования системы обязательного страхования вкладов физических лиц в банках России, а также компетенция, порядок образования и деятельности организации, осуществляющей функции по обязательному страхованию вкладов, — Агентства по страхованию вкладов закреплены Федеральным законом «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации». Этот же Закон определяет порядок выплаты возмещения по вкладам и регулирует отношения между банками РФ, Агентством по страхованию вкладов, Банком России и органами исполнительной власти РФ в сфере отношений по обязательному страхованию вкладов физических лиц в банках.

Система страхования вкладов в России введена в целях защиты прав и законных интересов вкладчиков банков РФ, укрепления доверия к российской банковской системе и стимулирования привлечения сбережений населения в банковскую систему Российской Федерации.

Участниками системы страхования вкладов являются: 1) *выгодоприобретатели* — вкладчики банков РФ; 2) *страхователи* — банки, внесенные в установленном порядке в реестр банков; 3) *страховщик* — Агентство по страхованию вкладов; 4) *Банк России* при осуществлении им функций, вытекающих из указанного Закона.

Таким образом, *возмещение по вкладам* возложено на страховщика — Агентство по страхованию вкладов. Это государственная корпорация, созданная Российской Федерацией, статус, цель деятельности, функции и полномочия которой определены вышеуказанным Законом, а также федеральными законами «О некоммерческих организациях», «О банках и банковской деятельности», от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 360-ФЗ), от 28 декабря 2013 г. № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений» (с изм. от 30 декабря 2015 г. № 421-ФЗ) и иными федеральными законами.

Система страхования вкладов распространяется не на все виды вкладов. Так, не подлежат страхованию денежные средства: 1) размещенные на банковских счетах (во вкладах) адвокатов, нотариусов и иных лиц, если такие счета (вклады) открыты для осуществления предусмотренной федеральным законом профессиональной деятельности; 2) размещенные физическими лицами в банковские вклады на предъявителя, в том числе удостоверенные сберегательным сертификатом и (или) сберегательной книжкой на предъявителя; 3) переданные физическими лицами банкам в доверительное управление; 4) размещенные во вклады в находящихся за пределами территории РФ филиалах банков РФ; 5) являющиеся электронными денежными средствами¹; 6) размещенные на номинальных счетах, за исключением отдельных номинальных счетов, которые открываются опекунам или попечителям и бенефициарами по которым являются подопечные, залоговых счетов и счетов эскроу, если иное не установлено Законом «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»; 7) размещенные индивидуальными предпринимателями в субординированные депозиты.

Страхование вкладов не требует заключения договора страхования.

¹ О понятии электронных денежных средств см. п. 18 ст. 3 Федерального закона от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 290-ФЗ).

Участие в системе страхования вкладов обязательно для всех банков. В связи с этим на банки возложен ряд обязанностей, в том числе по уплате *страховых взносов* в фонд обязательного страхования вкладов, по предоставлению вкладчикам информации о своем участии в системе страхования вкладов, о порядке и размерах получения возмещения по вкладам и др.

К *страховым случаям* относятся: 1) отзыв (аннулирование) у банка лицензии Банка России на осуществление банковских операций в соответствии с Федеральным законом «О банках и банковской деятельности», если не реализован план участия Агентства в урегулировании обязательств банка в соответствии с Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)»; 2) введение Банком России моратория на удовлетворение требований кредиторов банка. В названных случаях вкладчики имеют право: 1) получать возмещение по вкладам; 2) сообщать в Агентство по страхованию вкладов о фактах задержки банком исполнения обязательств по вкладам; 3) получать от банка, в котором они размещают вклад, и от Агентства по страхованию вкладов информацию об участии банка в системе страхования вкладов, о порядке и размерах получения возмещения по вкладам.

Размер возмещения по вкладам первоначально был определен законодателем в сумме 100 тыс. руб. В дальнейшем указанный размер неоднократно увеличивался. С 1 января 2015 г. установлено, что возмещение по вкладам в банке, в отношении которого наступил страховой случай, выплачивается вкладчику в размере 100% суммы вкладов в банке, но не более 1400 тыс. руб.¹ (см. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 451-ФЗ). В случае, если вкладчик имеет несколько вкладов в одном банке, суммарный размер которых превышает 1400 тыс. руб., возмещение выплачивается по каждому из вкладов пропорционально их размерам. Если же страховой случай наступил в отношении нескольких банков, в которых вкладчик имеет вклады, размер страхового возмещения исчисляется в отношении каждого банка отдельно. При этом размер возмещения по вкладам рассчитывается исходя из размера остатка денежных средств по вкладу (вкладам) вкладчика в банке на конец дня наступления страхового случая. Указанный порядок распространяется на вклады, размещенные в банках, участвующих в системе страхования вкладов. В иных случаях применяются нормы Федерального закона от 29 июля 2004 г. № 96-ФЗ «О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признан-

¹ Указанное правило введено Федеральным законом от 13 октября 2008 г. № 174-ФЗ.

ных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (с изм. от 22 декабря 2014 г. № 432-ФЗ).

Для финансирования выплаты возмещения по вкладам создан фонд обязательного страхования вкладов — совокупность денежных средств и иного имущества. Указанный фонд принадлежит Агентству по страхованию вкладов на праве собственности. На фонд не может быть обращено взыскание по обязательствам Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, банков, иных третьих лиц, а также Агентства, за исключением случаев, когда обязательства Агентства возникли в связи с неисполнением им обязанностей по выплате возмещения по вкладам.

Фонд обязательного страхования вкладов формируется за счет следующих источников: страховых взносов; пеней за несвоевременную и (или) неполную уплату страховых взносов; денежных средств и иного имущества, которые получены в результате удовлетворения прав требования Агентства, приобретенных в результате выплаты им возмещения по вкладам; средств федерального бюджета в случаях, предусмотренных законом; доходов от инвестирования временно свободных средств фонда обязательного страхования вкладов; первоначального имущественного взноса Российской Федерации в размере 3 млрд руб.; иных источников, предусмотренных либо не запрещенных законодательством РФ. Ставка страховых взносов не может превышать 0,15% расчетной базы за последний расчетный период (календарный квартал года)¹. С 1 июля 2015 г.² различают базовую, дополнительную и повышенную дополнительную ставки страховых взносов (п. 7 ст. 36 Закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»). Базовая ставка страховых взносов устанавливается в едином для всех банков размере и уплачивается всеми банками. Дополнительная ставка страховых взносов устанавливается в едином для всех банков размере не более 50% базовой ставки. Повышенная дополнительная ставка страховых взносов устанавливается в едином для всех банков размере не более 500% базовой ставки. При этом *расчет-*

¹ В исключительных случаях базовая ставка страхового взноса может быть увеличена до 0,3% расчетной базы, но не более чем на два расчетных периода в течение 18 месяцев. См., например: Решение Совета директоров ГК «Агентство по страхованию вкладов» от 23 июня 2016 г., протокол № 5 «Об изменении повышенной дополнительной ставки страховых взносов за IV квартал 2016 года» // Вестник Банка России. 2016. № 60.

² См. Федеральный закон от 22 декабря 2015 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (с изм. от 29 июня 2015 г. № 186-ФЗ).

ная база представляет собой среднюю хронологическую за расчетный период ежедневных балансовых остатков на счетах по учету вкладов. Сама ставка утверждается решением совета директоров Агентства, которое публикуется в «Вестнике Банка России» и «Российской газете» не позднее пяти дней со дня его принятия. За несвоевременную или неполную уплату страховых взносов банки, допустившие указанное нарушение, уплачивают пени.

Финансовая устойчивость системы страхования вкладов обеспечивается имуществом Агентства, средствами федерального бюджета, а также кредитами, предоставляемыми Банком России в соответствии с ч. 2¹ ст. 41 названного Закона. На Правительство РФ и Банк России (путем участия их представителей в органах управления Агентством) возложен контроль в указанной сфере.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Определите понятие страхования в экономическом, материальном и правовом аспектах. Какие существуют формы страхования в России? Какова роль каждой из форм страхования? Назовите виды страхования. В чем отличие страхования в собственном смысле этого слова от социального страхования? Назовите источники права по названным формам страхования.

2. Каковы основные функции страхования? Проанализируйте каждую из них.

3. Как организовано государственное страхование в России? Чем различаются права страхователя при обязательном и добровольном государственном страховании?

4. Проанализируйте полномочия государства по регулированию страховой деятельности негосударственных страховых организаций.

5. Может ли быть установлено законодателем обязательное страхование жизни и здоровья граждан с возложением обязанности по страхованию на самого гражданина?

6. Назовите действующие виды обязательного социального страхования.

7. Дайте понятие и назовите основные особенности обязательного пенсионного страхования. Охарактеризуйте основные права и обязанности субъектов правоотношений по обязательному пенсионному страхованию. Почему указанное страхование относится к специальным видам страхования?

8. Раскройте понятие, основы организации обязательного медицинского страхования в России. Является ли указанный вид страхования специальным?

9. Охарактеризуйте финансово-правовые аспекты обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Разработайте классификацию финансовых правоотношений, возникающих в указанной сфере.

10. Каковы особенности финансово-правовых отношений, возникающих при обязательном государственном страховании? Обоснуйте связь указанных правоотношений с предметом финансового права.

11. Обоснуйте взаимосвязь системы обязательного страхования и системы страхования банковских вкладов в России. Является ли указанный вид страхования специальным?

12. За счет каких источников формируется фонд обязательного страхования вкладов? Является ли указанный фонд централизованным фондом?

13. Перечислите участников системы страхования вкладов. Какова роль

В указанной системе Агентства по страхованию вкладов, Банка России?

14. Обязаны ли все банковские кредитные организации участвовать в системе обязательного страхования вкладов? Дайте ответ со ссылкой на федеральный закон и нормативные правовые акты Центрального банка РФ.

15. Охарактеризуйте особенности финансовых правоотношений, возникающих в сфере обязательного страхования банковских вкладов.

Раздел VI ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАСХОДОВ

Глава 23. Финансово-правовые основы государственных и муниципальных расходов

§ 1. Понятие и система государственных и муниципальных расходов

В современных условиях развития рыночной экономики в Российской Федерации, сопровождающегося сложностями в финансовых отношениях, кризисными явлениями, а также постановкой новых социально-экономических, технологических и других задач, проблемами недостаточной эффективности использования финансовых ресурсов государства, важное значение имеет четкость правового регулирования порядка использования этих ресурсов, т. е. порядка осуществления государственных и муниципальных (или публичных) расходов.

Понятие «государственные и муниципальные расходы» можно представлять в разных аспектах. Например, как *конкретные суммы затрат государства и муниципальных образований*, произведенных ими в целях выполнения своих функций и задач. Такое понимание имеет значение для учета средств, анализа расходов и определения перспектив социально-экономической политики и других направлений развития государства. Следует отметить публичный характер этих расходов.

Помимо этого данное понятие 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. Ей присущи все общие особенности финансовой деятельности государства и муниципальных образований при наличии специфических черт, свойственных данному ее этапу. Особо следует отметить, что эта часть (направление) финансовой деятельности находится во взаимозависимости с другими ее направле-

ниями: формированием финансовых ресурсов и их распределением. Неотъемлемым ее элементом должен быть финансовый контроль. Все это особенно наглядно проявляется в условиях усложнения финансовых задач государства, связанных с проблемами реализации социально-экономических проектов и программ развития России и укрепления ее безопасности, требующих устранения недостатков в организации государственного контроля за использованием финансовых ресурсов.

В процессе деятельности по осуществлению государственных и муниципальных расходов возникает широкий круг отношений, регулируемых финансовым правом, а в связи с ней и другими отраслями права — гражданским, административным и др. В *финансовых правоотношениях* в данном случае участвуют *государственные и муниципальные предприятия, организации, учреждения, их вышестоящие органы, а также банки*, через которые производится выдача средств. В таких правоотношениях могут участвовать и *негосударственные (или немunicipальные) организации*, если государственные органы власти или органы местного самоуправления примут специальные решения о выделении им государственных или муниципальных средств.

Совокупность финансово-правовых норм, регулирующих упомянутые финансовые отношения, представляет собой раздел Особенной части финансового права, именуемый «Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов». Он состоит из ряда финансово-правовых институтов, которые отражают специфику различных правовых режимов государственных и муниципальных расходов. Таким образом, государственные и муниципальные расходы получают свое выражение в соответствующих финансово-правовых институтах и правоотношениях. Они обладают характерными чертами финансового права и финансовых правоотношений в целом и связанными с ними конкретизирующими особенностями.

Анализируя содержание правовых институтов государственных и муниципальных расходов, следует обратить внимание на их тесную связь с институтами бюджетного права, государственных и муниципальных внебюджетных фондов, финансов государственных и муниципальных предприятий. Регулируемые этими институтами отношения получают развитие в процессе осуществления государственных и муниципальных расходов как на завершающем этапе реализации государственных и местных бюджетов, бюджетов внебюджетных фондов, финансовых планов предприятий и иных организаций. На этом этапе происходит *использование выделенных для расходов средств* их непосредственными получателями.

Отсюда ясно исключительно важное практическое значение финансово-правовых институтов государственных и муниципальных расходов, четкости составляющих их правовых норм как механизма, способствующего экономному и эффективному использованию государственных и муниципальных денежных средств строго по целевому назначению в соответствии с утвержденными программами, планами и приоритетами. Актуальность этого вопроса подтверждается многочисленными фактами отвлечения бюджетных средств на непредусмотренные мероприятия и даже «исчезновения» их в неизвестном направлении, выхода из-под государственного контроля.

Государственные и муниципальные расходы представляют в своей совокупности определенную *систему* и классифицируются по разным основаниям.

Прежде всего в зависимости от форм собственности субъектов, осуществляющих публичные расходы, их следует подразделить на *государственные* и *муниципальные*. Такая классификация развивается подразделением расходов на три группы соответственно уровням организации власти в Российской Федерации: *федеральные расходы*; *расходы субъектов РФ (региональные)*, которые вместе с федеральными составляют государственные расходы, и *расходы местного значения*, или муниципальные.

Вместе с тем требует уяснения вопрос *о составных частях государственных и муниципальных расходов исходя из источников их финансирования*: ограничивается ли их содержание только расходами за счет бюджетных средств, или оно является более широким? В финансово-правовой литературе распространенным является мнение о нетождественности понятий «бюджетные расходы» и «государственные и муниципальные расходы», о соотношении их как части и целого. Однако высказаны и иные или недостаточно четко выраженные по этому поводу суждения¹. Более убедительным и практически значимым представляется первое из упомянутых здесь мнений. Действительно, бюджетные расходы хотя и являются решающими в составе государственных и муниципальных расходов, тем не менее составляют их часть, не охватывая всех затрат государства и муниципальных образований.

¹ См., например: Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты... С. 27. Между тем А. И. Худяков вообще не выделяет институты государственных и муниципальных расходов в системе финансового права. См.: Худяков А. И. Основы теории финансового права. С. 214. Институт государственных и муниципальных расходов выделяется далеко не во всех учебниках по российскому финансовому праву. В качестве примеров отметим: Финансовое право / отв. ред. О. Н. Горбунова. М., 1996. Гл. 14; Грачева Е. Ю. Финансовое право: учебник. 2-е изд. М., 2010. Гл. 18.

Другая часть расходов производится за счет средств государственных и муниципальных внебюджетных фондов, которые, как и бюджетные средства, входят в состав соответствующей казны.

Финансовое обеспечение реализации публичных интересов основано на необходимости расходования денежных средств, которые сосредоточены не только в денежных фондах, принадлежащих непосредственно государству и муниципальным образованиям, государственным внебюджетным фондам, но и за счет средств государственных и муниципальных предприятий и организаций, получаемых ими в результате своей деятельности, а также фондов государственных корпораций, негосударственных пенсионных фондов и др. В настоящее время в целях наиболее полного удовлетворения публичных интересов Российская Федерация делегирует выполнение части своих публичных функций названным юридическим лицам.

Следовательно, в зависимости от источников получения денежных средств, а также порядка их планирования и использования расходы можно подразделить на: 1) *централизованные*, осуществляемые за счет средств бюджетной системы и государственных (муниципальных) внебюджетных фондов; 2) *децентрализованные*, осуществляемые государственными, муниципальными и иными организациями за счет тех средств, которые получены ими в результате своей деятельности и остаются в их распоряжении.

В зависимости от характера участия в общественном производстве выделяются расходы на финансирование: 1) *оборотных средств (текущих расходов)*; 2) *основных фондов (капитальных вложений)*; 3) *создание резервов*.

Существенное значение для характеристики целевых направлений государственных и муниципальных расходов имеет классификация их по функциональному признаку. Законодательную основу такой классификации составляют нормы гл. 4 БК РФ. Хотя законодательство установило ее только в отношении бюджетной системы, в определенной части она применима к государственным и муниципальным расходам в целом. Так, в их составе можно выделить направления расходов: 1) на обеспечение функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, судебной системы; 2) развитие международных отношений и международное сотрудничество; 3) обеспечение национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности; 4) развитие национальной экономики; 5) жилищно-коммунальное хозяйство; 6) охрану окружающей среды; 7) образование и научные исследования; 8) развитие культуры, кинематографии, средств массовой информации; 9) развитие здравоохра-

нения и спорта; 10) реализацию социальной политики (социального обслуживания и социального обеспечения населения, борьбу с безпризорностью и т. п.); 11) развитие физической культуры и спорта; 12) развитие средств массовой информации; 13) обслуживание государственного и муниципального долга; 14) предоставление межбюджетных трансфертов общего характера и др.

Можно заметить ряд общих характеристик, свойственных понятиям государственных (муниципальных) *расходов и доходов*: расходы, как и доходы, подразделяются на централизованные и децентрализованные, а также на федеральные, субъектов РФ (региональные) и местные (муниципальные), или, более обобщенно, на государственные и местные (муниципальные).

Государственные (муниципальные) расходы и государственные (муниципальные) доходы — тесно взаимосвязанные категории. Объем расходов находится в прямой зависимости от объема доходов. При их несоответствии наступают негативные последствия — бюджетный дефицит, инфляция национальной валюты в связи с покрытием недостатка средств эмиссией денежных знаков, введение дополнительных налогов, использование внутренних и внешних займов в больших размерах, чем может выдержать экономика, и т. д., которые могут перерасти в глубокий финансовый кризис.

Направления государственных и муниципальных расходов в стране определяются в ежегодных посланиях Президента РФ¹ и других документах. Так, в основу бюджетной политики на 2015—2017 гг. положены стратегические цели развития страны, сформулированные в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г., указах Президента РФ², Концепции долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020 г.; в Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2018 года, иных документах государственного стратегического планирования.

§ 2. Понятие и правовые принципы финансирования расходов

Обеспечение государственных и муниципальных расходов денежными средствами осуществляется путем финансирования. **Финансирование государственных или муниципальных расходов — это урегулиро-**

¹ До 2015 г. — в бюджетных посланиях Президента РФ.

² См. Указы Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»; от 7 мая 2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»; от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки».

ванное правовыми нормами выделение (отпуск) государственных или муниципальных денежных средств, как правило, на безвозмездной и безвозвратной основе (за исключением установленных законодательством условий возвратности и возмездности) для деятельности и развития предприятий, организаций и учреждений соответственно их задачам и функциям.

В порядке финансирования государственных (муниципальных) расходов в связи с преобразованиями экономики появились новые черты: расширился круг источников финансирования государственных и муниципальных расходов (что, однако, не свидетельствует о достаточности средств), появились новые организационно-правовые формы финансирования.

В настоящее время источниками финансирования государственных и муниципальных расходов выступают средства:

- 1) государственных и муниципальных бюджетов, причем на основании специально принятых решений они могут быть выделены не только безвозмездно и безвозвратно, но и на срочной, возвратной, платной основе (см. ст. 6, 93.2, 93³ и другие статьи БК РФ);
- 2) государственных и муниципальных внебюджетных фондов;
- 3) отраслей экономики — централизованные фонды министерств, ведомств, собственные финансовые ресурсы предприятий и иных организаций.

В последнее время в формировании необходимой для финансирования финансовой основы усилилось значение заемных и привлеченных средств. Так, помимо увеличения в федеральном бюджете заемных средств Правительство РФ разрешало Пенсионному фонду РФ осуществить выпуск собственных ценных бумаг (векселей, облигаций) на сумму до 15 млрд руб.¹ Придается большое значение привлечению иностранных инвестиций². В 2007—2008 гг. требовалось обеспечить выделение средств на реализацию приоритетных национальных проектов. В Бюджетном послании Президента РФ «О бюджетной политике в 2007 году», в частности, указывалось, что необходимо при планировании работы по реализации приоритетных национальных проектов учитывать не только средства бюджетов всех уровней, но и средства из иных источников.

В расходах многих государственных социально-культурных бюджетных учреждений стало занимать довольно существенное место

¹ См. постановление Правительства РФ от 10 июля 1998 г. № 750 «О мерах по сокращению расходов на обслуживание кредитов и обеспечению своевременного финансирования выплаты пенсий» (с изм. от 23 ноября 1999 г. № 1284).

² См. Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (с изм. от 5 мая 2014 г. № 106-ФЗ).

использование полученных ими в результате своей деятельности дополнительных, помимо ассигнований из бюджета, внебюджетных доходов. Это в значительной мере связано с недостаточным бюджетным финансированием, вызванным финансовыми трудностями в стране.

Что касается хозяйствующих субъектов (коммерческих организаций), то переход на новые методы хозяйствования повлек сокращение бюджетных средств, выделяемых отраслям экономики, и переход предприятий в основном на самофинансирование.

Среди новых организационно-правовых форм финансирования государственных и муниципальных расходов следует отметить такие, как финансирование объектов (программ) на конкурсной основе; выделение грантов (единовременных безвозмездных и безвозвратных пособий с условием соблюдения определенных требований) образовательным учреждениям, творческим коллективам и т. п., как правило, также в порядке конкурса или другой системы отбора.

Широко распространенной стала многоканальная система финансирования государственных программ с использованием средств бюджетов разных уровней и внебюджетных источников (например, Федеральная целевая программа развития образования на 2016—2020 годы). На необходимость учитывать, помимо бюджетных, средства из иных источников, направляемые на реализацию приоритетных национальных проектов, неоднократно было обращено внимание Президентом РФ (см., например, Бюджетное послание Президента РФ «О бюджетной политике в 2007 году», Послание Президента РФ Федеральному собранию от 4 декабря 2014 г.). При этом финансирование планируется на разные сроки: помимо годового оно может быть среднесрочным и долгосрочным.

Взамен непосредственного финансирования отдельных объектов (программ) в качестве меры их государственной поддержки довольно широкое распространение получило предоставление гарантий и поручительств кредитным организациям (банкам) за счет средств федерального бюджета как условие выдачи кредита. Эти гарантии и поручительства могут преобразоваться в государственные расходы за счет федерального бюджета в случае нарушения обязательств по возврату кредита его получателем. Не случайно на законодательном уровне предпринимаются меры по сокращению таких гарантий и поручительств.

Все формы финансирования нуждаются в совершенствовании их правового регулирования.

Финансирование осуществляется на основании определенных **принципов**. В формировании системы нормативных актов, регулирующих порядок осуществления государственных и муниципальных расходов, выявление этих принципов имеет важное значение для формирования четкого и системно целенаправленного законодательства в данной сфере. Названные принципы находят отражение в действующем законодательстве, хотя и недостаточное. Некоторые из них сложились ранее, другие возникли в годы преобразования экономики. Можно назвать следующие общие принципы финансирования государственных и муниципальных расходов (действующие независимо от источников финансирования):

1) *плановость*; согласно этому принципу расходы должны планироваться на основе государственных или муниципальных планов, проектов и программ; в финансовых планах необходимо отражение потребностей в средствах и источников их удовлетворения; финансирование должно осуществляться по мере выполнения плановых заданий с учетом освоения ранее выданных сумм, в связи с чем важное значение имеет разбивка предусматриваемых назначений на периоды;

2) *соответствие планируемых расходов объему предполагаемых государственных или муниципальных доходов*, учет возможностей привлечения заемных средств, других факторов, которые могут повлиять на состояние предполагаемого объема финансовых ресурсов;

3) *целевое направление средств*, что означает необходимость помимо указания общей суммы средств, выделяемых получателям на программу (проект) в целом, определения объемов финансирования конкретных мероприятий и объектов, на которые они должны быть использованы;

4) *недопустимость негативного влияния* в случае реализации финансируемых расходов на охраняемые законом права и интересы граждан, организаций, государства (Российской Федерации и ее субъектов), муниципальных образований;

5) *соответствие* финансируемых расходов требованиям экологических, санитарно-гигиенических и других установленных законом и в соответствии с ним норм;

6) *безвозвратность и безвозмездность* выделения средств (за исключением случаев, установленных в соответствии с законодательством);

7) *прозрачность* расходования средств. Все бюджетные средства должны быть особо отражены в бюджетной классификации;

8) *контроль* за использованием государственных и муниципальных средств и ответственность за правонарушения в этой области.

Было бы целесообразно сформулировать и комплексно законодательно закрепить общие принципы финансирования государственных и муниципальных расходов.

Порядок финансирования государственных и муниципальных расходов различается в зависимости от разных факторов. Вместе с тем можно выделить два основных правовых режима финансирования в зависимости от субъектов, использующих средства финансирования:

1) финансирование государственных или муниципальных *коммерческих организаций*, за которыми имущество закрепляется на праве хозяйственного ведения;

2) финансирование государственных или муниципальных учреждений, состоящих на бюджете и относящихся к *некоммерческим организациям*, действующим на праве оперативного управления имуществом, т. е. сметно-бюджетное финансирование.

Промежуточным между ними, обладающим чертами первого и второго режимов, является финансирование *казенных предприятий*, действующих на праве оперативного управления имуществом. Эти предприятия в сравнении с другими государственными (муниципальными) предприятиями имеют особенности в порядке планирования и использования средств.

В названных правовых режимах находят отражение правовые режимы финансирования, которые выделяются по другим основаниям, например по предметно-целевому направлению средств. Поэтому их можно было бы обозначить именно как *основные правовые режимы финансирования*.

Между этими основными правовыми режимами имеются различия по следующим признакам:

- а) по источникам финансирования;
- б) по содержанию и порядку утверждения финансово-плановых актов, на основании которых производится финансирование;
- в) по предметно-целевому направлению средств;
- г) по содержанию прав и обязанностей субъектов, осуществляющих государственные или муниципальные расходы. Эти различия отражают особенности задач и сфер деятельности предприятий и иных организаций, специфику государственного регулирования и управления в этих сферах.

Актуальность задач целесообразного, эффективного и экономного расходования государственных (муниципальных) средств вызывает потребность в совершенствовании законодательства, других правовых

актов, призванных регулировать этот процесс. До настоящего времени существуют лишь разрозненные правовые акты или отдельные нормы по этим вопросам.

§ 3. Правовые основы финансирования капитальных вложений

Решающая роль в развитии экономики страны, его темпах, эффективности и, в конечном счете, в степени удовлетворения потребностей общества принадлежит *капитальным вложениям*, т. е. затратам на воспроизводство основных фондов. Недостаточность капитальных вложений сказывается на ней губительно, ведет к негативным последствиям в социальных отношениях, разрушению их устойчивости.

Поэтому правовое регулирование порядка осуществления государственных и муниципальных расходов на капитальные вложения занимает особое место в системе финансово-правовых норм, хотя эти расходы, как и текущие затраты, в связи со сложностями процесса перехода к новому типу экономики и финансовыми трудностями в стране резко сократились. Степень износа оборудования во многих отраслях достигла критического уровня. На предприятиях текстильной и легкой промышленности он составляет от 40 до 70% и выше¹.

Нормативным актом, закрепляющим основные положения о деятельности в данной сфере в целом, является Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (с изм. от 28 октября 2013 г. № 396-ФЗ).

Названный Закон 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) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. Капитальные вложения — разновидность инвестиций.

Соответственно названному Закону **капитальные вложения — это инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты**. В свою очередь, осуществление инвестиций и практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта называется *инвестиционной деятельностью*. В связи с осуществлением этой деятельности возникают обществен-

¹ См.: Финансы. 2001. № 9. С. 21.

ные отношения, урегулированные нормами разных отраслей права, в том числе гражданского права, так как в сфере этой деятельности возникают отношения, основанные на договоре. Вместе с тем существенная роль принадлежит здесь финансовому праву, регулирующему финансовую деятельность в этом процессе с участием органов государственной власти и местного самоуправления, которые осуществляют свою компетенцию по использованию финансовых ресурсов.

Объектами капитальных вложений являются различные виды вновь создаваемого или модернизируемого имущества, в том числе находящегося в государственной или муниципальной собственности. Закон особо выделяет *приоритетные инвестиционные проекты*, т. е. инвестиционные проекты, суммарный объем капитальных вложений в которых соответствует требованиям законодательства РФ и которые включены в перечень, утверждаемый Правительством РФ.

Если создание или использование каких-либо объектов не соответствует законодательству РФ и утвержденным стандартам, то капитальные вложения в них запрещаются.

Источниками финансирования капитальных вложений являются собственные и (или) привлеченные средства инвесторов. *Инвесторами*, т. е. лицами, осуществляющими капитальные вложения, могут быть государственные органы, органы местного самоуправления, физические и юридические лица, а также создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц, в том числе иностранные субъекты предпринимательской деятельности.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления по согласованию между ними могут взаимодействовать в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, в соответствии с Конституцией РФ (ст. 72) и федеральным законодательством.

Инвестиционная деятельность в форме капитальных вложений регулируется государством с использованием разных форм и методов. При этом законодательство разграничивает компетенцию федеральных и региональных органов государственной власти.

К компетенции *федеральных органов государственной власти* в данном случае отнесены:

1) создание благоприятных условий для развития данной инвестиционной деятельности (совершенствование системы налогов, механизма начисления амортизации и использования амортизационных отчислений; установление субъектам инвестиционной деятельности специальных налоговых режимов, не носящих индивидуального ха-

рактера; защита интересов инвесторов; предоставление субъектам инвестиционной деятельности льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами; расширение использования средств населения и иных внебюджетных источников финансирования жилищного строительства и строительства объектов социально-культурного назначения; создание и развитие сети информационно-аналитических центров; принятие антимонопольных мер; расширение возможностей использования залогов при осуществлении кредитования; развитие финансового лизинга; проведение переоценки основных фондов в соответствии с темпами инфляции; создание возможностей формирования субъектами инвестиционной деятельности собственных инвестиционных фондов; выработка и реализация государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере нормирования и ценообразования при проектировании и строительстве);

2) прямое участие государства в инвестиционной деятельности (разработка, утверждение и финансирование инвестиционных проектов, осуществляемых Россией совместно с иностранными государствами, а также инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета; ежегодное формирование и реализация в установленном Правительством РФ порядке 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; проведение экспертизы инвестиционных проектов; защита российских организаций от поставок морально устаревших и материалоемких, энергоемких и ненаукоемких технологий, оборудования, конструкций и материалов; выпуск облигационных займов, гарантированных целевых займов; вовлечение в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в государственной собственности; предоставление концессий российским и иностранным инвесторам по итогам торгов (аукционов и конкурсов)).

К компетенции *органов государственной власти субъектов РФ* отнесены: разработка, утверждение и осуществление межмуниципальных инвестиционных проектов и инвестиционных проектов на объекты государственной собственности субъектов РФ, финансируемых за счет средств региональных бюджетов; проведение экспертизы инвестиционных проектов; предоставление на конкурсной основе государственных гарантий по инвестиционным проектам за счет средств бюджетов соответствующих субъектов РФ, а также определение по-

рядка предоставления этих гарантий; выпуск облигационных займов субъектов РФ и гарантированных целевых займов; вовлечение в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в собственности субъектов РФ.

На федеральном и региональном уровнях государственное регулирование инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, может осуществляться с использованием иных форм и методов в соответствии с законодательством РФ.

Решения об осуществлении государственных капитальных вложений принимаются органами государственной власти в соответствии с законодательством РФ.

Расходы на финансирование государственных капитальных вложений предусматриваются:

в федеральном бюджете — при условии, что эти расходы являются частью расходов на реализацию соответствующих федеральных целевых программ, а также на основании предложений Президента РФ либо Правительства РФ;

в региональных бюджетах — при условии, что эти расходы являются частью расходов на реализацию соответствующих региональных целевых программ, а также на основании предложений органов исполнительной власти субъектов РФ.

Разработка, рассмотрение и утверждение инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета, производятся в соответствии с законодательством РФ в порядке, предусмотренном для федеральных целевых программ. При этом перечни таких инвестиционных проектов образуют федеральные инвестиционные программы. Перечни инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств бюджетов субъектов РФ, образуют региональные инвестиционные программы. Порядок финансирования инвестиционных проектов за счет средств федерального бюджета определяется Правительством РФ, а инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств региональных бюджетов — органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ.

Решения об использовании средств федерального бюджета для финансирования инвестиционных проектов и (или) инвестиционных программ, осуществляемых Россией совместно с иностранными государствами, принимаются после заключения соответствующих межгосударственных соглашений.

Заключение государственных контрактов, иных договоров в целях строительства, реконструкции, в том числе реконструкции с элемен-

тами реставрации, технического перевооружения объектов капитального строительства государственной собственности, или приобретения объектов недвижимого имущества в государственную собственность при реализации соответствующих инвестиционных проектов осуществляется в порядке, установленном законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд¹.

Контроль за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, осуществляют Счетная палата РФ, а также уполномоченные на то федеральные органы исполнительной власти. Контроль за целевым и эффективным использованием средств региональных бюджетов осуществляют уполномоченные на то соответствующими субъектами РФ органы.

Инвестиционные проекты, финансирование которых планируется осуществлять полностью или частично за счет средств федерального бюджета, региональных и местных бюджетов, подлежат проверке на предмет эффективности использования направляемых на капитальные вложения средств соответствующих бюджетов в случаях и в порядке, которые установлены соответственно нормативными правовыми актами Правительства РФ, нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами.

Федеральное законодательство закрепляет также основы регулирования инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений *органами местного самоуправления*². Предусмотрены аналогичные государственными формы и методы регулирования (соответственно компетенции органов местного самоуправления) как путем создания в муниципальных образованиях благоприятных условий для инвестиций капитальных вложений, так и путем прямого участия органов местного самоуправления в этих инвестициях.

Размещение средств местных бюджетов для финансирования капитальных вложений также должно осуществляться на возвратной, срочной и платной основах. Контроль за целевым и эффективным использованием средств местных бюджетов, направляемых на капитальные вложения, осуществляют органы, уполномоченные представительными органами местного самоуправления.

¹ См. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 365-ФЗ).

² См. гл. 5 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

Органы местного самоуправления могут участвовать в финансировании проектов, осуществляемых Российской Федерацией и ее субъектами. Утверждение таких проектов производится по согласованию с органами местного самоуправления.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Определите понятие государственных и муниципальных (местных) расходов.
2. Как соотносятся понятия «финансовая деятельность государства» и «осуществление государственных расходов»?
3. Охарактеризуйте финансовые правоотношения, возникающие в связи с государственными и муниципальными расходами.
4. Рассмотрите классификацию государственных и муниципальных расходов по разным основаниям.
5. Дайте определение понятия финансирования государственных и муниципальных расходов. Назовите принципы финансирования.
6. Укажите источники финансирования государственных и муниципальных расходов.
7. Назовите новые явления в порядке финансирования государственных и муниципальных расходов в современных условиях.
8. Каковы различия в правовых режимах финансирования коммерческих и некоммерческих организаций?
9. Что такое капитальные вложения? Каково их значение?
10. Назовите объекты капитальных вложений.
11. Назовите источники финансирования капитальных вложений.
12. Дайте определения понятий «инвестиция», «инвестиционная деятельность в форме капитальных вложений».
13. Какие формы и методы используются согласно законодательству для государственного регулирования инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений? Рассмотрите особенности этого регулирования на федеральном и региональном уровнях.
14. Как осуществляют регулирование инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений органы местного самоуправления?

Глава 24. Правовые основы финансирования расходов государственных и муниципальных учреждений

§ 1. Понятие и виды финансирования расходов государственных и муниципальных учреждений

Правовые основы финансирования расходов охватывает широкий круг государственных и муниципальных учреждений.

Сущность *финансов* государственных и муниципальных учреждений как децентрализованных фондов составляет совокупность денеж-

ных отношений, возникающих в процессе движения средств финансового обеспечения их деятельности, т. е. образования, распределения и использования финансовых средств организаций, осуществляющих определенную уставом деятельность на принципах сметно-бюджетного финансирования, либо финансирования расходов государственных (муниципальных) учреждений на выполнение государственных заданий, совместно с привлечением широкого круга дополнительных (внебюджетных) источников финансового обеспечения функционирования организаций.

Финансовые правоотношения с участием государственного (муниципального) учреждения это урегулированные нормами финансового права общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государственного (муниципального) учреждения, посредством которой организацией осуществляется выполнение государственного задания по предоставлению широкого круга публично-значимых управленческих, медицинских, образовательных и иных социальных услуг, обусловленных правовым статусом и полномочиями государственного (муниципального) учреждения как юридического лица публичного права. Финансовому правоотношению с участием государственного (муниципального) учреждения свойственна конкретная определенность круга субъектов, а также индивидуализированность содержания их прав и обязанностей, т. е. рамки поведения, которым должны или могут следовать участники правоотношения, в том числе государственное (муниципальное) учреждение как субъект финансовых правоотношений. Преобладание регулятивных финансовых правоотношений с участием государственных (муниципальных) учреждений вытекает из особого назначения финансового права — упорядочить, урегулировать общественные отношения, установить позитивные правила поведения организаций в процессе деятельности по формированию, распределению и использованию финансовых ресурсов, входящих в состав децентрализованных денежных фондов. Цель охранительных финансовых правоотношений с участием государственных (муниципальных) учреждений — защита существующего правопорядка в области осуществления финансовой деятельности, а также наказание правонарушителя в финансовой сфере. В результате охранительное правоотношение с участием конкретного государственного (муниципального) учреждения возникает вследствие неправомерной деятельности организации и представляет собой реакцию государства в связи с этим.

Финансовая правосубъектность государственных (муниципальных) учреждений определяется возможностью настоящих организаций быть участниками конкретных финансовых правоотношений по об-

разованию, распределению и использованию, прежде всего, децентрализованных денежных фондов, представляющих собой совокупность внешних (бюджетных) поступлений и собственных (внебюджетных) средств от приносящей доход деятельности, необходимых для осуществления финансового обеспечения выполнения государственного задания (государственного заказа), функционирования и развития учреждений, а так же выполнения иных финансовых обязательств.

Учреждение как субъект права есть социальная реальность, необходимый продукт развития общества. Однако жизнь общества и само право немислимы вне волевой деятельности. Цель, ради которой объединяется группа людей или поставленная перед ними государством, является общественно необходимой и обособляется от других целей. Будучи объективно обусловлена и воспринята сознанием людей, эта цель становится фактором, определяющим их деятельность, поскольку ее достижение требует волевых усилий. Поэтому не только воля данной группы людей или отдельного человека определяет цель учреждения, но и сама существующая цель определяет, направляет деятельность этой воли¹.

По своей структуре все государственные организации относятся к учреждениям. Они образуются в распорядительном порядке по решению компетентных органов государства².

Начиная с Германского гражданского уложения 1896 г. (вступило в силу в 1900 г.) учреждения постепенно стали признаваться и получали свое нормативное закрепление в законодательстве большинства стран мира. Однако если обратиться к истории, то де-факто учреждения имеют более глубокие исторические корни. Одними из древнейших форм «организованностей», ставших прообразом, в том числе и учреждений, существовавших еще в римской общине, были жреческие коллегии: понтификов (коллегия верховных жрецов), а также фламиннов (жрецы храмов различных богов)³. Коллегии обладали рядом признаков, делающих их похожими на современные объединения, имеющие статус юридического лица. Первые учреждения создавались для удовлетворения каких-либо жизненных потребностей человека. Так, первые больницы и соответственно стационарный вариант оказания медицинских и социальных услуг появились в Византии не позднее VII в. Больницы создавались преимущественно при монастырях и

служили большей частью приютами для бедных¹. Многие образовательные учреждения также имеют богатейшую историю. Во второй половине XII в. в Англии был основан первый университет — Оксфордский, а в 1229 г. — второй — Кембриджский, ставшие наиболее известными и престижными университетами мира. Парижский университет, получивший позднее название Сорбонны, отсчитывает свою историю начиная со второй половины XIII в.² В России первый университет основан в Петербурге (1722—1766 гг.). В 1755 г. по инициативе М. В. Ломоносова был основан Московский университет, действующий и сегодня³.

В настоящее время в Российской Федерации существует довольно широкая система государственных (муниципальных) учреждений.

В результате осуществления финансирования расходов государственных или муниципальных учреждений возникает широкий круг общественных отношений, регулируемых нормами финансового права, участники которых выступают как носители прав и обязанностей, реализующие содержащиеся в этих нормах предписания по использованию государственных и муниципальных денежных фондов (доходов).

Финансовые правоотношения в области финансирования расходов государственных или муниципальных учреждений, как и финансовые правоотношения в целом, возникают в процессе финансовой деятельности государства, носят имущественный характер, являются публичными, поскольку направлены на реализацию основных внутренних и внешних функций государства и интересов всего общества.

В системе финансовых правоотношений, участниками которых являются учреждения, следует выделить следующие группы отношений: а) в сфере формирования финансовых средств обеспечения деятельности учреждений (доходов децентрализованных денежных фондов); б) в сфере распределения и использования денежных фондов учреждений, являющихся финансовыми источниками деятельности организаций. Основу данной классификации финансовых правоотношений составляют элементы финансовой деятельности учреждения, ее общие направления.

¹ См.: Публичные услуги и право / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2007. С. 186.

² См.: Галаган А. И. Университеты в региональных экономических и управленческих структурах США, стран Западной Европы и Японии. М., 1994. С. 5; Hanson K. N. and Meyerson J. W. Higher Education in a Changing Economy. American Council on Education. N. Y., 1991. P. 12.

³ См.: Советский энциклопедический словарь / под ред. А. М. Прохорова, С. М. Ковалева. М., 1979. С. 1394.

¹ См.: Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве (понятие, виды, государственные юридические лица). М., 1947. С. 52.

² См.: Мицкевич А. В. Субъекты советского права. М., 1962. С. 143.

³ См.: Моммзен Т. История Рима: в 5 т. М., 1994. Т. 1. С. 372.

В современном российском законодательстве общее понятие учреждения как одного из видов некоммерческих организаций закреплено в ст. 123²¹ ГК РФ.

Учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Учредитель является собственником имущества созданного им учреждения. На имущество, закрепленное собственником за учреждением и приобретенное учреждением по иным основаниям, оно приобретает право оперативного управления.

Учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо соответственно Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным образованием (государственное учреждение, муниципальное учреждение).

Учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, учредитель учреждения назначает его руководителя, являющегося органом учреждения.

По решению учредителя в учреждении могут быть созданы коллегиальные органы, подотчетные учредителю. Компетенция коллегиальных органов учреждения, порядок их создания и принятия ими решений определяются законом и уставом учреждения.

Государственные и муниципальные учреждения не отвечают по обязательствам собственников своего имущества.

В целом суть бюджетной реформы состоит в переходе от управления бюджетными расходами к управлению результатами, полученными после произведенных затрат. Она включает в себя реформирование бюджетных учреждений, деятельность которых должна быть направлена на результат на выполнение государственного заказа в данной сфере деятельности. В связи с этим возникла необходимость преобразования большинства бюджетных учреждений в другие организационно-правовые формы, в частности в государственные автономные учреждения, что было реализовано принятием Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (с изм. от 23 мая 2016 г. № 149-ФЗ) и в дальнейшем Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 406-ФЗ). Нововведения финансового законодательства определили три вида государственных (муниципальных) учреждений с различным финансово-правовым статусом: *автономные учреждения, бюджетные учреждения и казенные учреждения*.

Особенности правового положения государственных и муниципальных учреждений отдельных типов определяются законом (ст. 123²² ГК РФ).

В области финансовых правоотношений с участием государственных (муниципальных) учреждений, главенствующая роль бюджета, в осуществлении финансовой деятельности названных организаций проявляется (и опыт стран с развитой рыночной экономикой это подтверждает), во-первых, в том, что его удельный вес в суммарных объемах финансирования расходов учреждения превосходит все другие источники, вместе взятые, во-вторых, в том, что бюджет является регулятором фондообразующих и распределительных отношений в целом.

В системе финансирования расходов государственных (муниципальных) учреждений центральное место занимают государственные источники разного уровня, совместно образующие государственный консолидированный бюджет — гарант реализации конституционных прав граждан.

С помощью механизма бюджетного финансирования расходов учреждений и налоговой политики осуществляется воздействие на дополнительные (внебюджетные) источники финансового обеспечения деятельности учреждения, ускоряя или замедляя процессы их формирования и использования.

Финансирование расходов государственных или муниципальных учреждений, как и финансирование в целом, осуществляется на основе единых принципов безвозвратности и безвозмездности отпуска денежных средств, целевого использования финансовых средств, получения максимального эффекта при минимуме затрат, соблюдения финансовой дисциплины, финансирования по мере выполнения работ, услуг и с учетом использования ранее отпущенных ассигнований.

Строгое соблюдение принципов финансирования способствует целевому и эффективному расходованию бюджетных средств, осуществлению финансовым органам действенного финансового контроля, соблюдению финансовой дисциплины. Целевое расходование средств в государстве дает возможность нормально функционировать государственному и судебному аппарату, обеспечивать обороноспособность страны, развитие промышленности и сельского хозяйства, нормальное развитие всей социально-экономической структуры общества¹. В то же время «осложнения с выплатами по расходам общества и государства, например, на зарплату бюджетным учреждениям — сигналы

¹ См.: Финансовое право: учебник. 2-е изд. / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. М., 2009. С. 292 (автор главы, посвященной правовым основам государственных и муниципальных расходов, — О. Н. Горбунова).

тревоги, проявление обратной связи в управлении делами государства и общества...»¹.

Кроме того, можно отметить *специальные принципы*, характеризующие финансирование расходов государственных или муниципальных учреждений, такие как: получение финансовых средств организациями из бюджета, соответствующего их *подчиненности* на основе финансовых документов — *бюджетных смет*, в случае казенных учреждений, либо финансово-хозяйственных планов бюджетных или автономных учреждений; основанием финансового обеспечения деятельности государственных или муниципальных учреждений бюджетными средствами становится выполнение определенного государственного (муниципального) задания, формируемого и утверждаемого учредителем, в соответствии с предусмотренными учредительными документами основными видами деятельности организации. В процессе составления бюджета государственному или муниципальному учреждению устанавливаются задания по представлению государственных (муниципальных) услуг в зависимости от цели их функционирования.

Следует напомнить, что Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ впервые закрепил понятие государственных (муниципальных) услуг, рассматривая их как услуги, оказываемые физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органом государственной власти (органами местного самоуправления).

Впоследствии Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ внесено изменение в ст. 6 БК РФ, в том числе в части определения государственных (муниципальных) услуг (работ), где они определены как услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами.

Государственное (муниципальное) задание согласно финансовому законодательству должно содержать:

показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);

¹ Финансовое право: учебник. 3-е изд. / отв. ред. О. Н. Горбунова. М., 2006. С. 461.

порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;

требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.

Государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам также должно содержать:

определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;

порядок оказания соответствующих услуг;

предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством РФ предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством РФ.

Показатели государственного (муниципального) задания используются при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), составлении бюджетной сметы казенного учреждения, а также для определения объема субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания бюджетным или автономным учреждением.

Государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) федеральными учреждениями, учреждениями субъекта РФ, муниципальными учреждениями формируется в соответствии с ведомственным перечнем государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых (выполняемых) государственными (муниципальными) учреждениями в качестве основных видов деятельности, в порядке, установленном соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования, на срок до одного года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до трех лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период (с возможным уточнением при составлении проекта бюджета).

Финансовое обеспечение выполнения государственных (муниципальных) заданий осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов в порядке, установленном

соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией.

Объем финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг, утверждаемых в порядке и с соблюдением общих требований, определенных федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности (ст. 69² БК РФ).

Таким образом, соответствующий орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, формирует, исходя из предусмотренных учредительными документами основными видами деятельности государственного или муниципального учреждения государственное (муниципальное) задание для названных некоммерческих организаций. Что касается показателей государственного (муниципального) задания, их роль достаточно значима, поскольку они являются необходимым условием осуществления финансового (бюджетного) планирования расходов бюджетов бюджетной системы РФ, а также объема субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания бюджетным, либо автономным учреждением, т. е. используются при составлении проектов бюджетов.

В рамках БК РФ закрепляется определенный объем бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг, а также финансовых средств для осуществления государственного (муниципального) задания. К *бюджетным ассигнованиям* на оказание государственных (муниципальных) услуг относятся, в частности, ассигнования, направляемые:

На обеспечение выполнения функций казенных учреждений, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг (выполнению 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 обеспечения 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 (ст. 69¹ БК РФ).

При осуществлении финансирования расходов государственных или муниципальных учреждений, как и бюджетных расходов в целом, проявляются основные принципы финансовой деятельности государства и муниципальных образований, осуществляются распределительные и контрольные функции, в которых выражается социально-экономическая роль финансов, а также реализуется финансово-правовая политика.

Субъектами финансовых правоотношений в области осуществления финансирования государственных (муниципальных) учреждений являются непосредственно учреждения и их вышестоящие органы (учредители), а также кредитные организации, через которые производится выдача средств.

Согласно ст. 6 БК РФ *получатель бюджетных средств* (получатель средств соответствующего бюджета) — орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета.

Получатель бюджетных средств обладает следующими бюджетными полномочиями:

составляет и исполняет бюджетную смету;

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

обеспечивает результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований;

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

ведет бюджетный учет (обеспечивает ведение бюджетного учета);

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

исполняет иные полномочия, установленные БК и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения (ст.162 БК РФ).

Одним из важнейших направлений проводимой в стране бюджетной реформы стало совершенствование сети государственных и муниципальных учреждений. Негативно влияющим на эффективность расходов бюджета признано преобладание существующей правовой формы с ограниченной автономией и ответственностью, а также с неопределенным статусом дополнительных (внебюджетных) доходов, что и вызвало необходимость реформирования сети бюджетных учреждений.

Государственные (муниципальные) учреждения, являющиеся некоммерческими организациями, т. е. не имеющие основной целью своей деятельности извлечение прибыли, созданные Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения функций в сферах науки, образования, здравоохранения, социальной защиты, управления являются субъектами финансовых правоотношений в области бюджетного финансирования в различных правовых формах: для *казенных учреждений действует сметно-бюджетное финансирование; для автономных и бюджетных учреждений — финансовое обеспечение деятельности учреждения по выполнению государственного задания.*

Казенное учреждение, как новый тип государственного (муниципального) учреждения, определено в законодательстве как государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы (ст.6 БК РФ).

Казенные учреждения находятся в ведении органа государственной власти (государственного органа), органа управления государственным внебюджетным фондом, органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, если иное не установлено зако-

нодательством РФ. Финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации на основании бюджетной сметы (ст.6 БК РФ).

В результате финансовое обеспечение казенного учреждения осуществляется из бюджета *в режиме сметно-бюджетного финансирования, которое выражается в порядке выделения средств из бюджетов и внебюджетных фондов казенным учреждениям на основе бюджетных смет, для осуществления их основной деятельности, направленной на оказание государственных (муниципальных) услуг и, в целом, на выполнение определенного государственного (муниципального) задания.*

Казенное учреждение осуществляет операции с бюджетными средствами исключительно через лицевые счета, которые ведутся Федеральным казначейством.

Финансовое законодательство закрепляет направление использования бюджетных средств казенными учреждениями, прежде всего на финансовое обеспечение их деятельности, выполнения функций названных организаций. Обеспечение выполнения функций казенных учреждений 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, иных категорий работников, командировочные и иные выплаты в соответствии с трудовыми договорами (служебными контрактами, контрактами) и законодательством РФ, законодательством субъектов РФ и муниципальными правовыми актами; закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд; уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ; возмещение вреда, причиненного казенным учреждением при осуществлении его деятельности (ст. 70 БК РФ).

Казенные учреждения имеют право на осуществление деятельности, приносящей доходы, при условии, если такое право предусмотрено в его учредительном документе. По своей финансово-правовой природе названные доходы казенных учреждений являются неналоговыми доходами бюджетов бюджетной системы РФ.

Согласно п. 1 ст. 51 БК РФ доходы от платных услуг, оказываемых федеральными казенными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти РФ наряду с доходами от использования и продажи имущества, находящегося в государственной собствен-

ности Российской Федерации (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений) составляют неналоговые доходы федерального бюджета.

В свою очередь неналоговые доходы бюджетов субъектов РФ формируются за счет доходов от использования и продажи имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений), а также доходов от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями субъектов РФ (ст. 57 БК РФ).

В состав неналоговых доходов местных бюджетов входят доходы от платных услуг, оказываемых муниципальными казенными учреждениями (ст. 62 БК РФ).

Бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами и уставом.

Бюджетное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного (муниципального) задания.

Уменьшение объема субсидии, предоставленной на выполнение государственного (муниципального) задания, в течение срока его выполнения осуществляется только при соответствующем изменении государственного (муниципального) задания.

Бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности. Бюджетное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующие указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за бюджетным учреждением учредителем или приобретенных бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением учредителем или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется.

Порядок формирования государственного (муниципального) задания и порядок финансового обеспечения выполнения этого задания определяются:

- 1) Правительством РФ в отношении федеральных бюджетных учреждений;
- 2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в отношении бюджетных учреждений субъекта РФ;
- 3) местной администрацией в отношении муниципальных бюджетных учреждений.

Бюджетное учреждение осуществляет операции с поступающими ему в соответствии с законодательством РФ средствами через лицевые счета, открываемые в территориальном органе Федерального казначейства или финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования) в порядке, установленном законодательством РФ (за исключением случаев, установленных федеральным законом).

Имущество бюджетного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с ГК РФ. Собственником имущества бюджетного учреждения является соответственно Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование.

Земельный участок, необходимый для выполнения бюджетным учреждением своих уставных задач, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации, культурные ценности, природные ресурсы (за исключением земельных участков), ограниченные для ис-

пользования в гражданском обороте или изъятые из гражданского оборота, закрепляются за бюджетным учреждением на условиях и в порядке, которые определяются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Право оперативного управления бюджетного учреждения на объекты культурного наследия религиозного назначения, в том числе ограниченные для использования в гражданском обороте или изъятые из гражданского оборота, переданные в безвозмездное пользование религиозным организациям (а также при передаче таких объектов в безвозмездное пользование религиозным организациям), прекращается по основаниям, предусмотренным федеральным законом.

Бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом.

Остальным находящимся на праве оперативного управления имуществом бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно.

Крупная сделка может быть совершена бюджетным учреждением только с предварительного согласия соответствующего органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения.

Руководитель бюджетного учреждения несет перед бюджетным учреждением ответственность в размере убытков, причиненных бюджетному учреждению в результате совершения крупной сделки¹.

Финансовая правосубъектность казенного учреждения отличается от финансовой правосубъектности бюджетного или автономного учреждения в области осуществления финансовой деятельности.

Прежде всего, на бюджетные и автономные учреждения не распространяется принцип сметно-бюджетного финансирования казенных учреждений. Бюджетные и автономные учреждения осуществляют свою деятельность в соответствии с государственными (муниципальными) заданиями. Государственные (муниципальные) задания для учреждения формирует и утверждает соответствующий орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя².

В бюджетах бюджетной системы РФ предусматриваются субсидии бюджетным и автономным учреждениям на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государст-

венным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ).

Финансовыми источниками обеспечения деятельности автономных и бюджетных учреждений могут быть как бюджетные средства, в форме субсидий, так и доходы автономного и бюджетного учреждения от осуществления приносящей доход деятельности, связанной с выполнением работ, оказанием услуг, частично за плату в соответствии с заданиями учредителя и обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию; выполнение работ, оказание услуг, относящихся к основной деятельности учреждения, для граждан и юридических лиц за плату; использование имущества, в том числе сдача его в аренду; получение безвозмездных пожертвований от российских и зарубежных физических и юридических лиц, международных организаций¹.

Доходы от приносящей доход деятельности бюджетных и автономных учреждений, составляющие дополнительные (внебюджетные) источники финансового обеспечения деятельности организаций, являются их собственностью и бюджет не несет за них субсидиарную ответственность, в то время как казенные учреждения собственные дополнительные доходы перечисляют в бюджет, который несет за них субсидиарную ответственность. Исходя из этого, существенный признак бюджетного и автономного учреждения — самостоятельная имущественная ответственность, и если собственник имущества казенного учреждения может быть привлечен к субсидиарной ответственности по обязательствам учреждения в случае недостаточности его денежных средств, то собственник имущества бюджетного и автономного учреждения ни при каких обстоятельствах не будет нести ответственность по долгам организации.

Казенные учреждения осуществляют свою деятельность на основе бюджетной сметы, в то время как результатом финансового планирования, осуществляемого автономными и бюджетными учреждениями, является план финансово-хозяйственной деятельности учреждения.

Таким образом, бюджетное и автономное учреждение, в некоторой степени имея двойственную природу, объединяет черты государственного (муниципального) казенного учреждения финансируемого из соответствующего бюджета и некоммерческой организации, получающей бюджетные средства и пользующейся возможностью осуществлять предпринимательскую деятельность, не отклоняясь от целей, задач и функций публичного характера.

¹ См. Ст. 78¹ БК РФ; ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

¹ См.: ст. 9² Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (с изм. от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ).

² См. п. 3 ст. 9² Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Таким образом, деятельность государственного (муниципального) учреждения на основе установленных заданий по предоставлению государственных или муниципальных услуг, т. е. выполнение государственного задания, и финансирование за счет соответствующего бюджета в форме субсидий, а также широкого круга дополнительных (внебюджетных) источников финансового обеспечения деятельности, согласно финансово-хозяйственному плану являются определяющими признаками, на основании которых можно присвоить организации финансово-правовой статус *бюджетного* либо *автономного* учреждения.

Правовой порядок финансирования расходов государственного (муниципального) бюджетного или автономного учреждения определяется как *финансовое обеспечение деятельности организации, направленное на выполнение определенного государственного (муниципального) задания, в том числе, на предоставление государственных (муниципальных) услуг и, соответственно, осуществляемое из бюджетов и внебюджетных фондов в форме субсидий и дополнительных (внебюджетных) источников от приносящей доход деятельности бюджетного, либо автономного учреждения, на основе его (учреждения) финансово-хозяйственного плана*. Вопрос финансового обеспечения государственных (муниципальных) учреждений неразрывно связан с вопросами о публичных расходах, представляющих собой одну из важнейших сторон финансовой деятельности государства, которой присущи все ее общие особенности при наличии специфических черт.

Многообразие конкретных публичных расходов обусловлено целым рядом факторов: природой и функциями государства, уровнем социально-экономического развития страны, административно-территориальным устройством и т. п. Сочетание этих факторов и порождает ту или иную систему публичных расходов любого государства на определенном этапе социально-экономического развития.

Кроме того, деятельность государства по осуществлению своих расходов играет важнейшую роль в реализации эффективной финансово-правовой политики в целом, поскольку реализуется финансовое обеспечение выполнения государством своих функций, обеспечивается финансовая целостность федеративного государства, а также создаются финансовые стимулы для поступательного социально-экономического развития.

Структура государственных расходов с преобладанием удельного веса ассигнований на программы образования, здравоохранения и т. д. сложилась в большинстве ведущих стран мира. Крайне важным является соблюдение принципа социальной направленности финансовой деятельности, поскольку все преобразования имеют смысл и

получают признание со стороны общества, когда позволяют решать проблемы повышения уровня жизни граждан, уменьшения социального неравенства.

В целом реформирование деятельности государственных и муниципальных учреждений направлено на расширение их прав в области финансовой деятельности, что в свою очередь ведет к повышению социальной ответственности организаций за результаты своей деятельности.

В результате общая (родовая) правосубъектность предполагает наличие у государственного (муниципального) учреждения как некоммерческой организации и юридического лица публичного права таких прав и обязанностей, которые соответствуют целям его деятельности и прямо зафиксированы в его учредительных документах. В целом государственные и муниципальные организации, относящиеся к коллективным субъектам финансового права, традиционно выступают в двух основных качествах, т. е. являются субъектами властных функций руководства, а также субъектами оперативно-хозяйственной и социально-культурной деятельности, к ним, в частности, относятся государственные (муниципальные) учреждения.

Наряду с определением общей (родовой) правосубъектности, характеризующейся задачами и функциями государственного (муниципального) учреждения, следует выделять специальную финансовую правосубъектность названных субъектов, основу которой составляет принадлежность организации к определенному виду государственного (муниципального) учреждения — казенному, бюджетному или автономному.

Понятие специальной финансовой правосубъектности государственного (муниципального) учреждения следует определять, как способность данного субъекта не только быть участником определенного круга финансовых правоотношений, но и иметь конкретизированные (специальные) субъективные права и юридические обязанности, характеризующие вид государственного (муниципального) учреждения казенное, бюджетное или автономное в определенных финансовых правоотношениях.

Следует подчеркнуть, что в условиях совершенствования финансово-правового положения государственных (муниципальных) учреждений, направленного прежде всего на расширение прав организаций в области осуществления финансовой деятельности, организации остаются объектами государственного финансового контроля. Безусловно, обеспечение автономии государственных учреждений является одним из ключевых направлений политики и стратегии развития системы некоммерческих организаций. Бюджетные и автономные госу-

дарственные (муниципальные) учреждения получили, согласно нововведениям законодательства, широкие возможности осуществления самостоятельности функционирования и, прежде всего, в области финансовой деятельности организации. Это касается как путей получения денежных средств, так и направлений их использования.

Финансовая деятельность государственного (муниципального) учреждения подвержена как внешнему (государственному и общественному (гражданскому), так и внутреннему (внутрихозяйственному) финансовому контролю. Внешний контроль в области финансовой деятельности учреждения, в целом, направлен на обеспечение эффективного и целевого использования финансовых ресурсов государственного образования и государственного имущества для повышения доступности и качества государственных услуг. В то же время процесс перехода от административно-распорядительного положению в области финансов государственных (муниципальных) учреждений к их регулированию в определенной части посредством экономических (рыночных) механизмов должен сопровождаться не только расширением направлений внутрихозяйственного финансового контроля, но и изменений его качественной составляющей.

Предметом финансового контроля деятельности государственного (муниципального) казенного учреждения является его финансовая деятельность, направленная на осуществление видов деятельности, предусмотренных уставом организации, в том числе приносящей доход деятельности, а также выполнение государственного задания на оказание качественных государственных услуг в полном объеме; исполнение бюджетной сметы; осуществление финансовой деятельности по формированию и использованию внебюджетных доходов от платных услуг и иной приносящей доход деятельности, в частности, от сдачи в аренду имущества учреждений; обеспечение целевого использования бюджетных средств и сохранности имущества государственного (муниципального) учреждения. В свою очередь, предметом финансового контроля бюджетного либо автономного учреждения является его финансовая деятельность, направленная на выполнение государственного задания на оказание качественных государственных услуг; выполнение плана финансово-хозяйственной деятельности; выполнение условий выделения, получения и использования субсидий на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием государственных услуг (выполнением работ) в рамках государственного задания; обеспечение целевого использования имущества, принадлежащего на праве оперативного управления государственному учреждению.

Контроль в области финансовой деятельности государственного (муниципального) учреждения целесообразно проводить в форме предварительного, текущего и последующего финансового контроля. Предварительный финансовый контроль деятельности государственного учреждения в области финансов должен осуществляться во время формирования и утверждения государственного задания. Текущий финансовый контроль, в свою очередь, — в процессе исполнения бюджета в целом и, в частности, в процессе выполнения государственного задания и осуществления финансовой деятельности в направлении использования денежных фондов государственным учреждением с этой целью. Последующий финансовый контроль государственного (муниципального) учреждения в области финансов должен проводиться, соответственно, после выполнения государственного задания и осуществления направленной на достижение этой цели, финансовой деятельности.

В качестве целей общественного (гражданского) контроля следует выделить привлечение внимания органов власти и общественности к проблеме выполнения государственным (муниципальным) учреждением государственного задания и стимулирование ее решения; устранение финансовых злоупотреблений, нарушений финансового законодательства; повышение качества предоставляемых государственными учреждениями публичных услуг и т. д. В связи с этим необходимо законодательное усиление контроля в области финансовой деятельности государственного (муниципального) учреждения не только путем «укрепления вертикали власти», но и с опорой на институты гражданского общества.

§ 2. Порядок планирования финансовых средств государственных и муниципальных учреждений

В эпохи кризисов, смен общественно-политического строя, радикальных экономических реформ подходы к планированию как методу деятельности государства могут изменяться, может меняться и его содержание, но суть и значение остаются неизменными. Переход на рыночные отношения и новые принципы государственного управления существенно изменил концепцию и инструментарий плановой деятельности Российского государства, но не отменил ее¹.

Финансовое планирование на общегосударственном и территориальных уровнях обеспечивается системой финансовых планов, которые увязываются с материальными и трудовыми балансами в стоимо-

¹ См.: Матненко А. С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2009. С. 3.

ством выражении¹. Каждый финансово-плановый акт решает задачи организации и управления финансами конкретного государственного (муниципального) учреждения.

Финансовое планирование играет важную роль в рамках финансовой деятельности государственных (муниципальных) учреждений. Интересным является исторический факт, что именно необходимость упорядочить расходы государства подвигла Петра I как великого русского реформатора обратиться к планированию и впервые ввести процесс составления сводной ведомости доходов и расходов в России².

Государственное (муниципальное) учреждение составляет финансово-плановый акт на этапе формирования проекта бюджета на очередной финансовый год, если закон о бюджете утверждается на очередной финансовый год, либо на финансовый год и плановый период, если закон о бюджете утверждается на очередной финансовый год и плановый период.

Особенностями финансово-правового статуса казенных учреждений является осуществление операций по расходованию бюджетных средств в соответствии с бюджетной сметой, в которой должны быть отражены все доходы, а также осуществление операций с бюджетными средствами через лицевые счета.

Бюджетная смета является документом, устанавливающим в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств казенного учреждения (ст. 6 БК РФ), (т. е. объем прав в денежном выражении на принятие казенным учреждением бюджетных обязательств и их исполнение в текущем финансовом году).

Бюджетная смета казенного учреждения составляется, утверждается и ведется в порядке, определенном главным распорядителем бюджетных средств, в ведении которого находится казенное учреждение, в соответствии с общими требованиями, установленными Министерством финансов РФ.

Приказом Министерства финансов РФ от 30 июля 2010 г. № 84н «О внесении изменений в приказ Министерства финансов от 20 ноября 2007 г. № 112н»³ были установлены общие требования к составлению, утверждению и ведению бюджетной сметы государственного (муниципального) учреждения. Согласно вносимым изменениям теперь они распространяются только на казенные учреждения.

¹ См.: Бюджетное право / под ред. Г. Б. Поляка, П. И. Кононова. 5-е изд. М., 2008. С. 178.

² См.: Государственные и муниципальные финансы / под ред. С. И. Лушина, В. А. Слепова. М., 2007. С. 625.

³ БНА. 2010. № 41.

Бюджетная смета казенного учреждения составляется с учетом объемов финансового обеспечения для осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, предусмотренных при формировании планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утверждаемых в пределах лимитов бюджетных обязательств на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

Утвержденные показатели бюджетной сметы казенного учреждения должны соответствовать доведенным до него лимитам бюджетных обязательств на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств по обеспечению выполнения функций, в том числе по реализации государственного задания казенным учреждением.

Бюджетная смета казенного учреждения объединяет широкую группу статей, таких как: оплата труда и начисления на оплату; заработная плата; начисления на оплату труда; приобретение услуг; услуги связи; транспортные услуги; коммунальные услуги; увеличение стоимости основных средств; увеличение стоимости материальных запасов; капитальные вложения в основные фонды и т. д.

Принцип постатейного выделения средств для конкретного казенного учреждения способствует усилению финансового контроля за целевым использованием финансовых средств.

В бюджетной смете казенного учреждения дополнительно могут утверждаться иные показатели, предусмотренные порядком составления и ведения сметы казенного учреждения (ст. 221 БК РФ). Казенное учреждение прилагает к смете основные паспортные данные, которые служат обоснованием отдельных видов расходов.

По кругу казенных учреждений и охватываемых ими мероприятий бюджетные сметы можно классифицировать на индивидуальные, сводные и сметы централизованных мероприятий. Индивидуальная смета составляется каждым казенным учреждением с учетом особенностей и определением объемов его финансовой деятельности.

Индивидуальные бюджетные сметы учреждений, принадлежащих к одной сфере деятельности, объединяются соответствующими министерствами, ведомствами, исполнительными органами власти субъектов РФ и местного самоуправления в сводные сметы.

Сметы расходов на централизованные мероприятия составляются федеральными службами, исполнительными органами власти субъектов РФ и местного самоуправления для осуществления определенных

(централизованных) мероприятий, например проведение конференций, семинаров и т. д.

Государственное (муниципальное) бюджетное и автономное учреждение составляет план финансово-хозяйственной деятельности в порядке, определенном органом исполнительной власти (органом местного самоуправления), осуществляющим функции и полномочия учредителя¹.

Финансово-хозяйственный план деятельности государственного (муниципального) бюджетного учреждения утверждается органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, в случае принадлежности плана автономному учреждению — руководителю автономного учреждения на основании заключения наблюдательного совета автономного учреждения.

Содержательная часть финансово-хозяйственного плана учреждения должна включать текстовую (описательную) и табличную части.

Так, в текстовой (описательной) части плана отражаются: цели деятельности учреждения либо его подразделения в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами и уставом учреждения (положением подразделения); виды деятельности учреждения (подразделения), относящиеся к его основным видам деятельности в соответствии с уставом учреждения (положением подразделения); перечень услуг (работ), относящихся в соответствии с уставом (положением подразделения) к основным видам деятельности учреждения (подразделения), предоставление которых для физических и юридических лиц осуществляется за плату; показатели финансового состояния учреждения (подразделения); общая балансовая стоимость движимого и недвижимого государственного (муниципального) имущества, закрепленного собственником имущества за учреждением на праве оперативного управления; приобретенного учреждением (подразделением) за счет выделенных собственником имущества учреждения средств; приобретенного учреждением (подразделением) за счет доходов, полученных от иной приносящей доход деятельности.

В табличной части финансово-хозяйственного плана учреждения указываются: показатели финансового состояния учреждения (подразделения); плановые показатели по поступлениям и выплатам учреждения (подразделения)².

¹ См. Требования к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения, утв. приказом Министерства финансов РФ от 28 июля 2010 г. № 81н (п. 2) (с изм. от 24 сентября 2015 г. № 140н).

² См. п. 6, 7 Требований к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения.

Таким образом, *финансово-плановый акт бюджетного или автономного учреждения имеет юридическое значение, заключающееся в определении и конкретизации прав и обязанностей автономного, бюджетного учреждения в области осуществления финансовой деятельности, цель которой — обеспечение выполнения определенного государственного (муниципального) задания, предоставления государственных (муниципальных) услуг.*

Основными методами планирования расходов государственных (муниципальных) учреждений, применяемых организациями в сметном процессе, а также при составлении финансово-хозяйственных планов, являются программно-целевой и нормативный.

Программно-целевой метод бюджетного планирования заключается в системном планировании выделения бюджетных средств в соответствии с утвержденными целевыми программами, составляемые для экономических и социальных задач. Этот метод планирования финансовых ресурсов способствует соблюдению единого подхода к формированию и рациональному распределению фондов финансовых ресурсов по конкретным программам и проектам и их концентрации и целевому использованию, улучшению контроля. В свою очередь все это повышает уровень эффективности освоения средств.

Планирование средств на финансирование бюджетных мероприятий, составление финансово-плановых актов государственных (муниципальных) учреждений в значительной мере основано на использовании нормативного метода планирования расходов и выплат.

В последнее время в нашей стране все большее распространение приобретает программно-целевой метод бюджетного планирования. Этому способствует разработка и осуществление многих федеральных и региональных экономических, социально-экологических и других программ. Следует полагать, что в перспективе этот метод будет находить все более широкое распространение, чему способствует реформирование финансовой деятельности государственных (муниципальных) учреждений.

Государственные (муниципальные) учреждения в ходе составления бюджетных смет, в случае казенного учреждения, либо финансово-хозяйственных планов автономной или бюджетной организации руководствуется также нормативами расходов.

Нормативы расходов — это установленные компетентными органами размеры затрат на расчетную единицу (норма расходов продуктов на одного человека в больнице, норма расхода одежды на ребенка в детском доме на один год и т. д.). Нормы расходов принято подразделять на *обязательные и необязательные* (расчетные); *материальные и денежные*.

Обязательные нормы расходов не подлежат изменению (расходы на командировки, нормы расходов на питание и т. д.), в то время как *необязательными* (расчетными) являются нормы, определяемые индивидуально для каждого учреждения, исходя из его специфики (расходы на коммунальные платежи) самим учреждением по согласованию с финансовыми органами.

Материальные нормы расходов определяют количество материальных средств на единицу расходов.

Денежные нормы представляют собой стоимостную форму выражения материальных норм, образуются путем умножения затрат в натуральном выражении на среднюю цену этих затрат.

Одно из направлений реформирования планирования в области осуществления финансовой деятельности государственных (муниципальных) учреждений — разработка научно обоснованных нормативов, поскольку планирование материальных и финансовых ресурсов, основанное на недостаточно разработанных нормативах, нередко приводит к неверным оценкам и решениям в распределении бюджетных средств.

В результате финансовое планирование, осуществляемое государственным (муниципальным) учреждением, — это планирование всех его доходов и направлений расходования денежных средств, целью которого является обеспечение осуществления организацией ее основных функций, а также ее дальнейшего развития. К особенностям финансово-правового статуса государственных бюджетных и автономных учреждений является составление финансово-хозяйственных планов, исходя из представленной учредителем информации о планируемых расходных обязательствах; бюджетных субсидий; публичных обязательств перед физическими лицами в денежной форме, полномочия, по исполнению которых от имени государственной власти, органа местного самоуправления планируется передать в установленном порядке учреждению; а также исходя из направлений деятельности приносящий доход.

Таким образом, финансовое планирование является важным моментом в функционировании государственных и муниципальных учреждений, поскольку правильное составление индивидуального финансово-планового акта, его содержание влекут за собой финансирование расходов учреждений в достаточном объеме, необходимом для реализации расходных обязательств, выполнения государственного (муниципального) задания, а рассмотрение финансово-планового акта является одной из форм финансового контроля за осуществлением государственных (муниципальных) расходов.

§ 3. Правовое регулирование дополнительных (внебюджетных) источников финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений

Учреждениям и организациям бюджетной сферы еще в условиях действия плановой экономики разрешалось иметь источники доходов, существовавшие вне бюджета, которые имели название внебюджетных доходов и строго регулировались законодательством.

Правовой режим внебюджетных средств бюджетных учреждений определялся Положением о внебюджетных средствах учреждений, состоящих на государственном бюджете, утв. постановлением Совета Министров СССР от 26 июня 1980 г. № 527¹. Названное Положение определяло три вида внебюджетных средств: специальные, депозитные и суммы по поручениям. Однако это были сравнительно малые доходы, получаемые бюджетными учреждениями вне источников бюджетного финансирования. В дальнейшем в ст. 41 БК РФ было закреплено понятие неналоговых доходов бюджетов, в том числе и правовая природа дополнительных (внебюджетных) источников обеспечения финансовой деятельности учреждений, что способствовало практическому увеличению объемов названных средств, а также значительному расширению прав по образованию, распределению и использованию источников финансирования учреждениями.

Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и впоследствии Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ еще более расширили права государственных (муниципальных) учреждений в области осуществления финансовой деятельности. Изменения, затронувшие финансовую деятельность автономных и бюджетных учреждений, прежде всего, направлены на расширение их прав в области образования денежных фондов, широкого привлечения дополнительных финансов путем оказания платных услуг, поскольку с точки зрения рыночных отношений услуги, оказываемые учреждениями имеют свой спрос и предложение, исходя из этого могут считаться товаром и соответствующим образом оплачиваться. Законодательство закрепляет за государственными и муниципальными учреждениями широкий круг прав осуществления уставной деятельности по выполнению работ и оказанию услуг в определенном учредителем направлении. Однако государственные и муниципальные учреждения вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей ради которых

¹ СП СССР. 1980. № 20. Ст. 117.

они созданы, и соответствующую этим целям, при условии что такая деятельность указана в их учредительных документах.

Основную цель формирования дополнительных (внебюджетных) средств можно сформулировать следующим образом: привлечение законными методами дополнительно к бюджетным финансовым средствам для обеспечения эффективного выполнения своих основных задач и функций, в том числе реализации государственного (муниципального) задания.

Поскольку собственник имущества (учредитель) бюджетного и автономного учреждения не вправе претендовать на получение дохода от деятельности такого учреждения и дохода от использования его имущества, постольку указанные доходы поступают в распоряжение учреждения. Бюджетные и автономные учреждения вправе самостоятельно распределять и использовать финансовые средства, полученные от предпринимательской деятельности и иной деятельности, приносящей доход.

Бюджетные и автономные учреждения вправе распоряжаться финансовыми средствами самостоятельно с одним существенным исключением — вносить денежные средства и иное имущество в уставной капитал других организаций или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя допускается только с согласия учредителя.

В финансовое законодательство внесено изменение, согласно которому из состава неналоговых доходов бюджетов исключены доходы от использования имущества бюджетных и автономных учреждений, доходы от продажи имущества бюджетных и автономных учреждений, доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными и автономными учреждениями (ст. 41 БК РФ).

Доходы, полученные от указанной деятельности казенного учреждения, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы РФ (ст. 161 БК РФ).

К неналоговым доходам бюджетов бюджетной системы РФ согласно нововведениям финансового законодательства относятся доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и платных услуг, оказываемых казенными учреждениями, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах (ст. 41 БК РФ).

Таким образом, доходы, полученные в виде арендной либо иной платы в возмездное пользование государственного имущества бюджетных и автономных учреждений, средства, полученные от передачи имущества бюджетных и автономных учреждений в залог, в доверительное управление исключены из системы доходов бюджетов бюд-

жетной системы РФ от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности. Таков же правовой порядок, характеризующий доходы от использования и продажи имущества муниципальных автономных и бюджетных учреждений. Они не входят в состав неналоговых доходов местных бюджетов (ст. 42 БК РФ). Что касается дополнительных (внебюджетных) доходов государственных и муниципальных казенных учреждений, они составляют определенную часть неналоговых доходов бюджетов бюджетной системы РФ.

Особенностью финансирования объектов медицинской, образовательной, научной сферы, а также сферы культуры, является возможность получения дополнительных доходов, поступающих в результате их приносящий доход деятельности. Поэтому в этой области имеет место сочетание бюджетного финансирования с результатами от приносящей доход деятельности, т. е. принцип многоканального финансирования. Государственным и муниципальным социальным учреждениям предоставляется право привлекать дополнительные, в том числе валютные, средства за счет добровольных пожертвований и целевых взносов физических и юридических лиц, собственной производственной, коммерческой, посреднической, хозяйственно-финансовой и иной деятельности, предусмотренной уставами учреждений.

В целом привлечение дополнительных источников финансирования государственными (муниципальными) учреждениями может осуществляться двумя путями.

Первое — это осуществление приносящий доход деятельности государственным (муниципальным) учреждением. Сюда относятся доходы от платных услуг, оказываемые государственными (муниципальными) учреждениями.

Второй путь привлечения специальных дополнительных средств не связан напрямую с результатами деятельности государственного (муниципального) учреждения и выражается во взаимодействии с юридическими и физическими лицами, способными осуществлять благотворительную деятельность в пользу учреждения, а также доходы от ценных бумаг (акций, облигаций, векселей).

В современных условиях дополнительные (внебюджетные) доходы учреждений, полученные от приносящей доход деятельности приобрели исключительно важное значение. Побудительными мотивами расширения источников финансового обеспечения деятельности государственных (муниципальных) учреждений стало закрепление законодательством многообразия форм собственности и хозяйствования, с одной стороны, и с другой стороны, современное состояние государственных финансов, ограниченные возможности бюджета и

отсюда необходимость компенсировать недостаток денежных средств для поддержания, восстановления, а порой и расширения основных фондов.

Сейчас наблюдается увеличение платных услуг в социальной сфере.

В то же время преимущественное развитие платных услуг может привести к нежелательным социально-экономическим последствиям, выражающимся в том, что размеры потребления платных услуг отдельными группами населения с различным уровнем доходов будут существенно отличаться, кроме того, может произойти общее снижение потребления услуг¹.

Успешность образования дополнительных (внебюджетных) источников финансового обеспечения расходов государственных (муниципальных) учреждений в значительной степени определяется правильностью выбора направлений деятельности, приближенностью к основным видам деятельности учреждений. В то же время это способствует более полной реализации государственных и муниципальных задач и функций.

Целевое использование как бюджетных средств так и дополнительных источников финансирования (внебюджетных) средств государственными учреждениями как субъектами финансовых правоотношений является важнейшим принципом осуществления государственных и муниципальных расходов путем финансирования. Любые действия, приводящие к нарушению адресности предусмотренных финансово-плановыми документами распределения средств либо к направлению их на иные цели, а также нецелевое использование финансовых ресурсов получателями представляют собой нарушение финансового (бюджетного) законодательства РФ в части реализации одного из важнейших принципов бюджетной системы РФ — принципа адресности и целевого характера бюджетных средств, предполагающего, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования (ст. 38 БК РФ).

В настоящее время при проведении контрольных мероприятий большее внимание должно уделяться определению, наряду с целевым характером использования финансовых средств, результативного, эф-

¹ В качестве примера приведем ситуацию, в результате которой доля расходов на высшее образование в Германии в 1975 г. снижалась, расширялся объем платного образования, вследствие чего численность студенческого контингента увеличилась, что не могло не сказаться на качестве обучения. В связи с этим правительством Германии была разработана программа развития вузов, предусматривающая каждые пять лет увеличение на 30% государственного финансирования вузов.

фективного и экономичного их использования государственным либо муниципальным учреждением.

Эффективность использования бюджетных средств учреждениями как получателями бюджетных средств, так и дополнительных источников финансирования (внебюджетных) средств характеризуется соотношением между результатами использования государственных средств и затратами на их достижение, которое включает определение экономичности, продуктивности и результативности.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Охарактеризуйте понятие и виды финансирования расходов государственных и муниципальных учреждений.
2. Определите понятие финансовых правоотношений в области финансирования расходов государственных (муниципальных) учреждений.
3. Охарактеризуйте правовое положение субъектов финансовых правоотношений в области финансирования расходов государственных (муниципальных) учреждений.
4. Раскройте правовое положение казенных учреждений.
5. Рассмотрите правовое положение автономных и бюджетных учреждений и определите отличие их финансово-правового статуса от казенных учреждений.
6. Охарактеризуйте понятие бюджетной сметы казенного учреждения.
7. Охарактеризуйте правовой порядок финансирования расходов государственных (муниципальных) учреждений, определяемого как финансовое обеспечение деятельности бюджетного или автономного учреждения, направленного на выполнение определенного государственного (муниципального) задания, в том числе на предоставление государственных (муниципальных) услуг.
8. Исследуйте правовую природу финансово-хозяйственного плана бюджетного и автономного учреждения.
9. Раскройте понятие и содержание государственного (муниципального) задания для бюджетных и автономных учреждений, а также порядок его финансового обеспечения.
10. Перечислите виды дополнительных (внебюджетных) источников финансирования расходов бюджетных и автономных учреждений.

Раздел VII ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БАНКОВСКОГО КРЕДИТА, ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ И РАСЧЕТОВ, РЕГУЛИРОВАНИЯ ВАЛЮТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И РЫНКА ЦЕННЫХ БУМАГ

Глава 25. Правовые основы государственного регулирования банковского кредита

§ 1. Понятие банковского кредита и его значение для финансовой деятельности государства и муниципальных образований

Кредит (лат. *creditum* — ссуда), предоставляемый кредитными организациями (банками и небанковскими кредитными организациями) именуется банковским кредитованием. Банковское кредитование относится к основным направлениям деятельности кредитных организаций и играет значительную роль в осуществлении финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Как экономическая категория банковский кредит — это одна из форм движения ссудного капитала, при которой временно свободные денежные средства государства, муниципальных образований, юридических и физических лиц, аккумулированные кредитными организациями, предоставляются хозяйствующим субъектам (а также гражданам) на условиях возвратности. Банковское кредитование создает необходимые условия, при которых имеется возможность восполнить за счет средств других субъектов недостаток собственных денежных средств для различных потребностей, требующих дополнительных денежных средств¹.

В процессе осуществления банковской деятельности, в том числе и банковского кредитования, кредитные организации создают различные фонды денежных средств, которые, по мнению большинства ученых, занимающихся проблемами финансового права, включаются в финансовую систему России². В литературе имеется и иная точка зре-

ния, согласно которой банковская система кредитования не входит в финансовую систему РФ¹. Данная позиция вряд ли приемлема. Исключать фонды денежных средств кредитных организаций из финансовой системы общества даже при ликвидации государственной монополии в сфере банковской деятельности необоснованно, так как данные фонды кредитных организаций обеспечивают сбалансированное движение соответствующих денежных потоков в процессе воспроизводства общественного продукта. Нельзя не учитывать при этом и фонды денежных средств Центрального банка РФ (Банка России) и иных кредитных организаций, функционирующих на праве государственной или муниципальной собственности, и включаемых соответственно в государственные или местные финансы.

Переход к рыночным отношениям в России кардинально изменил отношения в области банковского кредитования. Была ликвидирована государственная монополия и в данной сфере общественной жизни. Банковское кредитование, т. е. размещение привлеченных денежных средств физических и юридических лиц, стали осуществлять различные кредитные организации независимо от форм собственности, расширилась сфера использования банковского кредита физическими лицами, в том числе связанная с реализацией национальных проектов социального назначения. Отмена государственной монополии при осуществлении банковского кредитования и других банковских операций не исключала, а предполагала сохранение государственного регулирования банковской деятельности, но иными методами и в иных формах, чем это было в условиях плановой экономики. Финансовый кризис, постигший Россию в августе 1998 г., расшатавший, подорвавший банковскую систему и доверие граждан к ней и к государству в целом, подтвердил бесспорность положения о необходимости усиления государственного регулирования экономикой страны, *в том числе и банковской деятельности*. В последующие годы руководство страны обеспечило создание необходимых условий для укрепления стабильности финансовой системы страны, ликвидировало дефицит федерального бюджета, сформировало необходимые резервные фонды денежных средств и т. д., что позволило минимизировать отрицательные последствия международного финансового кризиса, начавшегося в 2008 г. Кризис 2008 г. не принес тех разрушительных результатов, которые наблюдались после кризиса 1998 г.

Государственное регулирование банковской деятельности, в том числе и банковского кредитования, остается важнейшим направлени-

¹ О правовых особенностях операций по банковскому кредитованию см.: *Агарков М. М.* Основы банковского права. Учение о ценных бумагах. М., 1994. С. 80—84.

² См.: *Соколова Э. Д.* Правовые основы финансовой системы России / отв. ред. *Е. Ю. Грачева*. М., 2006. С. 18.

¹ *Карасева М. В.* Финансовое право. Общая часть: учебник. С. 36; *Финансовое право Российской Федерации* / отв. ред. *М. В. Карасева*. М., 2000. С. 20.

ем финансовой деятельности государства и муниципальных образований, обеспечивающей стабильность и эффективность функционирования всей финансовой системы России, в структуру которой в качестве ее основного звена входят фонды банковского кредита. При осуществлении финансовой деятельности государство и муниципальные образования прослеживают (контролируют) денежные потоки, возникающие между фондами банковского кредита и иными фондами денежных средств, входящими в финансовую систему России и, в первую очередь, бюджетной системой, обеспечивая своевременное и полное поступление доходов в соответствующие бюджеты.

Общественные отношения по банковскому кредитованию регламентируются нормами права и поэтому приобретают правовую форму. Воздействие права на общественные отношения осуществляется различными способами, в своей совокупности образующими метод правового регулирования тех или иных общественных отношений.

Сложность, разноплановость общественных отношений, возникающих при банковском кредитовании, требуют применения при их правовом регулировании разнородных методов, присущих различным отраслям российского права: метода юридического равенства сторон, присущего гражданскому праву, и метода «власти и подчинения», применяемого (с определенной спецификой) административным и финансовым правом.

Общественные отношения, возникающие при банковском кредитовании, в зависимости от их сущности, требующей применения соответствующего метода правового регулирования, регламентируются нормами конституционного, административного, финансового и гражданского права.

Банковское кредитование регулируется в основном нормами финансового права и нормами гражданского права. При необходимости реализации в сфере банковского кредитования принципа «власти и подчинения» законодатель устанавливает нормы финансового права. Напротив, если сущность взаимоотношений между участниками банковского кредитования требует применения принципа равенства сторон, вводятся нормы гражданского права. Однако нормы финансового права, регулирующие банковское кредитование, остаются в системе финансового права, объединяясь в соответствующий правовой институт финансового права. То же самое можно сказать и о нормах гражданского права, регулирующих общественные отношения в области банковского кредитования. Они в своей совокупности образуют структурное подразделение гражданского права, как отрасли права, и остаются в его системе.

Конституционные основы банковской деятельности закреплены в п. «ж» ст. 71 Конституции РФ, согласно которой кредитное регулирование и федеральные банки находятся в ведении Российской Федерации.

Правовое регулирование банковской деятельности, в том числе и кредитования, осуществляется Федеральным законом «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)», Федеральным законом «О банках и банковской деятельности», другими федеральными законами, нормативными актами Банка России.

В регулировании банковского кредитования значительное место принадлежит также деловым обыкновениям и банковским обычаям.

Банковское кредитование проводится в соответствии с определенными *принципами* — основными руководящими положениями, закрепленными в нормах права. Основными принципами банковского кредитования являются: *обеспеченность, возвратность, срочность, платность, целенаправленность*. В Федеральном законе «О банках и банковской деятельности» установлено, что банк имеет право от своего имени и за свой счет размещать привлеченные во вклады денежные средства на условиях возвратности, платности, срочности. Предоставление банковского кредита под различные формы обеспечения возвратности кредитов предусмотрено в ст. 33 названного Закона, согласно которой кредиты могут обеспечиваться залогом недвижимого и движимого имущества, в том числе государственных и иных ценных бумаг, банковскими гарантиями и иными способами, предусмотренными федеральными законами или договором.

Реализация принципа возвратности банковского кредита означает, что денежные средства, полученные в виде ссуды, служат для заемщика лишь временным источником финансовых ресурсов и должны быть возвращены банку или небанковской кредитной организации.

Из принципа возвратности банковского кредита вытекает принцип его срочности. Ссуды подлежат возврату в установленные сроки, нарушение которых влечет за собой применение определенных санкций.

Осуществление принципа платности банковского кредитования основывается на возмездном характере услуг, оказываемых кредитными организациями при предоставлении кредита. За предоставление банковской ссуды, как правило, взимается определенная плата в виде процента. Размер процентной ставки определяется сторонами по кредитному договору самостоятельно. В условиях рыночных отношений размер процентной ставки за банковский кредит в конечном счете зависит от спроса и предложения денежных средств на кредитном рынке.

Налоговым кодексом РФ (ст. 269) предусмотрена возможность существенного влияния размера устанавливаемых процентов за использованием банковским кредитом на сумму налога на прибыль.

Законодательство предусматривает возможность предоставления кредита без соответствующего обеспечения (так называемый *бланковый кредит*). Бланковые кредиты, как правило, получают клиенты, имеющие тесные связи с банком, проводящие все свои банковские операции через данный банк.

Банковский кредит выделяется строго на определенные цели, использование ссуды не по целевому назначению нарушает принцип целенаправленности банковского кредита и влечет за собой применение соответствующих санкций.

В юридической литературе к названным принципам банковского кредитования предлагается и такой принцип, как дифференцированность — необходимость при выдаче кредита учитывать кредитоспособность клиента, его финансовое положение, создающее у кредитной организации уверенность в способности заемщика возратить кредит в установленный договором срок.

Принципы банковского кредитования, закрепленные в нормах права, отражают экономическую сущность кредитных отношений, соответствуют объективным экономическим законам, действующим в сфере движения ссудного капитала и должны соблюдаться в практической деятельности.

В зависимости от срока, на который выдан кредит, и объекта кредитования банковский кредит подразделяется на *краткосрочный* и *долгосрочный*.

При краткосрочном кредите объектами кредитования являются потребности текущей деятельности хозяйствующего субъекта, определяемые по укрупненным показателям. Устранена излишняя детализация объектов кредитования, существовавшая ранее при плановой экономике. Банковский кредит выдается в настоящее время на совокупность материальных запасов и производственных затрат, а не дифференцированно, как прежде: под запасы сырья, топлива, готовой продукции, расчетные документы в пути, незавершенное производство и т. д. Совокупность материальных запасов и производственных затрат как объект краткосрочного кредитования используется в промышленности, на транспорте, в строительстве, предприятиями связи и в других производственных секторах. Для торговых и снабженческо-сбытовых организаций объектом краткосрочного кредитования является совокупность товаров текущей реализации, сезонного и временного накопления товарно-материальных ценностей.

Долгосрочный кредит выдается на один год и более длительное время. Объектами долгосрочного кредитования обычно являются затраты на строительство новых предприятий, техническое перевооружение и реконструкцию действующих предприятий, выпуск новой продукции; затраты по жилищному строительству и строительству объектов социально-культурного назначения и т. д.

Помимо организаций краткосрочным и долгосрочным кредитом пользуются физические лица для целей предпринимательской деятельности и других нужд.

В условиях наличия определенных отрицательных тенденций в развитии экономики России кредитные организации в основном в настоящее время предоставляют краткосрочные кредиты.

На развитие банковского кредита направлено законодательство, принятое в последнее время. Так, на основании Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 218-ФЗ «О кредитных историях» (с изм. от 23 июня 2016 г. № 211-ФЗ)¹ были созданы бюро кредитных историй, которые собирают и хранят информацию о банковском кредитовании, имеющую важное значение для принятия решений о вступлении в кредитные отношения. Важная роль принадлежит также Федеральному закону «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», согласно которому банки обязаны страховать названные вклады и несут ответственность за несоблюдение требований законодательства. Предпринятые на его основе меры способствуют укреплению доверия физических лиц к кредитной деятельности банков и ее развитию, поскольку вклады физических лиц являются существенным источником кредитных ресурсов банка. Все это направлено на расширение доверительных отношений между банками и их клиентурой.

Установлены особенности кредитной деятельности Банка развития и внешнеэкономической деятельности (Внешнеэкономбанка) с учетом его правового статуса как государственной корпорации и целей функционирования: обеспечение конкурентноспособности экономики РФ, стимулирование инвестиционной деятельности и др. Основные направления и показатели финансовой деятельности Банка, количественные ограничения на привлечение заемных средств, основные условия, порядок и сроки предоставления кредитов и т. д. устанавливаются в меморандуме, утверждаемом Правительством РФ².

¹ Под кредитной историей названный Закон понимает информацию, состав которой определен данным Федеральным законом и которая хранится в бюро кредитных историй.

² См. ст. 4 Федерального закона «О банке развития».

§ 2. Финансово-правовые основы взаимоотношений Банка России с кредитными организациями

Переход к рыночным отношениям, как отмечалось ранее, не исключает государственного регулирования различных сфер общественной жизни, в том числе и в кредитной сфере. С целью осуществления согласованных мер по реализации единой государственной политики в области денежно-кредитных отношений установлено взаимное представительство Правительства РФ на заседаниях Совета директоров Центрального банка РФ (министр финансов РФ и министр экономического развития РФ или по их поручению по одному из их заместителей участвуют в заседаниях Совета директоров с правом совещательного голоса) и Председателя Банка России или по его поручению одного из его заместителей в заседаниях Правительства РФ. Банк России и Правительство РФ информируют друг друга о предполагаемых действиях, имеющих общегосударственное значение, координируют свою политику, проводят регулярные консультации.

Правовое положение Банка России и его взаимоотношения с кредитными организациями определяются тем, что, с одной стороны, Банк России наделен широкими властными полномочиями по управлению денежно-кредитной системой РФ, а с другой стороны, Банк России — юридическое лицо, вступающее в определенные гражданско-правовые отношения с банками и небанковскими кредитными организациями.

Банк России, непосредственно не контролируя деятельность хозяйствующих субъектов и кредитных организаций, принимает меры по защите интересов вкладчиков и кредиторов. Для обеспечения стабильности банковской системы Банк России создает фонд за счет обязательных отчислений кредитных организаций на условиях и в порядке, определяемых им.

Банк России имеет право предоставлять российским и иностранным кредитным организациям, Правительству РФ кредиты на срок не более одного года под обеспечение ценными бумагами и другими активами, если иное не установлено законом о федеральном бюджете. Обеспечением для кредитов Банка России могут выступать:

- золото и другие драгоценные металлы в стандартных и мерных слитках;
- иностранная валюта;
- векселя, номинированные в российской или иностранной валюте;
- государственные ценные бумаги.

Списки векселей и государственных ценных бумаг, пригодных для обеспечения кредитов Банка России, определяются Советом директо-

ров Банка России. В случаях, устанавливаемых Советом директоров, обеспечением могут выступать другие ценности, а также поручительства и банковские гарантии.

В целях воздействия на устойчивость банковской системы Банк России рефинансирует кредитные организации путем предоставления им краткосрочных кредитов по учетной ставке Банка России и определяет условия предоставления кредитов под залог различных активов.

Согласно законодательству Банк России является кредитором последней инстанции для кредитных организаций. Он способствует созданию условий для устойчивого функционирования кредитных организаций, не вмешиваясь в их оперативную деятельность, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Как орган управления банковской системой РФ Банк России, осуществляя функции регулирования, вправе издавать нормативные акты по вопросам, отнесенным к его компетенции в области банковского кредитования¹.

В соответствии с законодательством Банк России осуществляет контроль за законностью и целесообразностью создания кредитных организаций. Указанный контроль осуществляется в процессе рассмотрения вопроса о регистрации кредитной организации в Книге государственной регистрации кредитных организаций, о выдаче и отзыве лицензий на право совершения банковских операций как в рублях, так и в иностранной валюте.

Отказ в государственной регистрации кредитной организации и выдаче лицензии на осуществление банковских операций, а также непринятие Банком России в установленный срок соответствующего решения могут быть обжалованы в арбитражный суд.

Банк России в соответствии с федеральным законодательством в целях обеспечения устойчивости кредитных отношений и гарантии прав кредиторов (вкладчиков) устанавливает кредитным организациям определенные обязательные нормативы:

1) предельный размер имущественных (неденежных) вкладов в уставный капитал кредитной организации, перечень видов имущества в неденежной форме, которое может быть внесено в оплату уставного капитала. Внесенные в уставный капитал кредитной организации в установленном порядке материальные активы (здания, помещение, в котором располагается кредитная организация, банковское оборудование и другое имущество) становятся ее собственностью. Не могут

¹ Подробнее об этом см.: Пастушенко Е. Н. Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории. Саратов, 2006.

вноситься в уставный капитал нематериальные активы (в том числе права аренды помещения) и ценные бумаги;

2) максимальный размер риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков. Данный норматив устанавливается в процентах от собственных средств кредитной организации. При определении максимального размера риска учитываются вся сумма кредитов кредитной организации, выданная одному заемщику или группе связанных заемщиков, а также суммы гарантии и поручительства, предоставленных кредитной организацией заемщику или группе заемщиков;

3) максимальный размер крупных кредитных рисков. Указанный норматив устанавливается как выраженное в процентах отношение совокупной величины крупных кредитных рисков и размера собственных средств (капитала) кредитной организации (банковской группы). Крупным кредитным риском является сумма кредитов, гарантий и поручительств в пользу одного клиента в размере свыше 5% собственных средств (капитала) кредитной организации (банковской группы). Максимальный размер крупных кредитных рисков не может превышать 800% размера собственных средств кредитной организации. Банк России вправе вести реестр крупных кредитных рисков кредитных организаций (банковских групп);

4) нормативы ликвидности кредитной организации, которые определяются как:

отношение между ее активами и пассивами с учетом сроков, сумм и типов активов и пассивов и других факторов;

отношение ее ликвидных активов (наличные денежные средства, требования до востребования, краткосрочные ценные бумаги, другие легко реализуемые активы) и суммарных активов;

5) нормативы достаточности собственных средств (капитала). Эти нормативы определяются как отношение размера собственных средств (капитала) кредитной организации (банковской группы) и суммы ее активов, взвешенных по уровню риска;

6) размеры валютного, процентного и иных финансовых рисков;

7) нормативы использования собственных средств (капитала) кредитной организацией для приобретения акций (долей) других юридических лиц. Размер указанного норматива не может превышать 25% собственных средств (капитала) кредитной организации (банковской группы);

8) минимальный размер резервов, создаваемых под риски;

9) максимальный размер кредитов, банковских гарантий и поручительств, предоставленных кредитной организацией (банковской груп-

пой) своим участникам (акционерам). Указанный норматив не может превышать 50% собственных средств банка¹;

10) максимальный размер риска на связанное с кредитной организацией лицо (группу связанных с кредитной организацией лиц)² (введен с 1 января 2017 г.), который устанавливается в процентах от размера собственных средств (капитала) кредитной организации и не может превышать 20% размера собственных средств (капитала) кредитной организации.

Кроме того, в инструкции Банка России от 3 декабря 2012 г. № 139-И «Об обязательных нормативах банков» (с изм. от 7 апреля 2016 г. № 3990-У)³ устанавливается еще один норматив, который не предусмотрен Федеральным законом от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», — норматив совокупной величины риска по инсайдерам банка, который регулирует (ограничивает) совокупный кредитный риск банка в отношении всех физических лиц, способных воздействовать на принятие решения о выдаче кредита банком. Данный норматив устанавливается в размере 3%.

С помощью обязательных нормативов Банк России воздействует на деятельность кредитных организаций, способствует созданию условий для устойчивого их функционирования, поддерживает стабильность банковской системы России. При установлении обязательных нормативов для кредитных организаций возникают общественные отношения, по своему характеру относящиеся к сфере финансовой деятельности данных хозяйствующих субъектов; при их правовом регулировании применяется метод «власти и подчинения», не основанный на субординации, так как кредитные организации не входят в систему Банка России, поэтому указанные отношения регулируются нормами финансового права.

§ 3. Центральный Банк Российской Федерации (Банк России) как орган банковского регулирования и банковского надзора за деятельностью кредитных организаций (банковских групп)

Усиление взаимодействия органов исполнительной власти и Центрального банка РФ по стабилизации социально-экономического положения в стране, в том числе принятие неотложных мер по реструк-

¹ См.: Давыденко Д. В. Экономические нормативы как метод банковского регулирования (финансово-правовой аспект). Саратов, 2008.

² См. Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 146-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с. изм. на 29 декабря 2015 г. № 403-ФЗ).

³ Вестник Банка России. 2012. № 74; 2016. № 42.

туризации банковской системы РФ, разрушенной финансовым кризисом 1998 г., восстановление кредитной деятельности банковской системы, создание условий для более эффективной их работы с реальным сектором экономики, усиление банковского надзора создали необходимые объективные предпосылки в стране, позволившие минимизировать отрицательные последствия мирового финансового кризиса, начавшегося в 2008 г. Значительную роль в уменьшении негативных последствий международного финансового кризиса в России (2008 г.) сыграли антикризисные мероприятия, проводимые в эти годы руководством страны¹.

Банк России является органом банковского регулирования и банковского надзора за деятельностью кредитных организаций². Он осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами банковского законодательства³. Надзорные и регулирующие функции осуществляются Банком России непосредственно или через создаваемый при нем орган банковского надзора, который образуется по решению Совета директоров.

Для осуществления своих функций в области банковского регулирования и надзора Банк России проводит проверки кредитных организаций и их филиалов, направляет им обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в их деятельности нарушений и принимает предусмотренные законом санкции по отношению к нарушителям. Проверки могут осуществляться уполномоченными представителями (служащими) Банка России или по поручению Совета директоров аудиторскими организациями. В соответствии с Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в случае нарушения кредитной организацией федеральных законов, издаваемых в соответствии с ними нормативных актов и предписаний Банка России, непредставления информации, представления неполной или недостоверной информации, непроведения обязательного аудита, нераскрытия информации о своей деятельности и аудиторского заключения по ней Банк России имеет право требовать от кредитной организации устранения выявленных нарушений, взыскивать штраф в размере до одной десятой процента

¹ См. федеральные законы от 13 октября 2008 г. № 173 «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 340-ФЗ); от 18 июля 2009 г. № 181-ФЗ «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков» (с изм. от 29 июня 2015 г. № 86-ФЗ).

² См.: Рыбакова С. В. Теоретико-правовые основы банковского надзора в России. Тамбов, 2004.

³ Статьей 15.26 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение законодательства о банках и банковской деятельности.

минимального размера уставного капитала либо ограничивать проведение кредитной организацией отдельных операций на срок до шести месяцев.

В случае невыполнения в установленный Банком России срок предписаний об устранении нарушений, а также в случае, если эти нарушения или совершаемые кредитной организацией банковской операции или сделки создали реальную угрозу интересам ее кредиторов (вкладчиков), Банк России вправе применить следующие санкции:

1) взыскать с кредитной организации штраф в размере до 1% размера оплаченного уставного капитала, но не более 1% минимального размера уставного капитала;

2) потребовать от кредитной организации:
осуществления мероприятий по финансовому оздоровлению кредитной организации, в том числе изменения структуры активов;
замены руководителей кредитной организации;
осуществление реорганизации кредитной организации;

3) ввести запрет на осуществление кредитной организацией отдельных банковских операций, предусмотренных выданной ей лицензией, на срок до одного года, а также на открытие филиалов на срок до одного года;

4) назначить временную администрацию по управлению кредитной организацией на срок до шести месяцев. Порядок назначения и деятельности временной администрации устанавливается федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними нормативными актами Банка России;

ввести запрет на осуществление реорганизации кредитной организации, если в результате ее проведения возникнут основания для применения мер по предупреждению банкротства кредитной организации, предусмотренные § 4¹ гл. IX Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»¹;

5) потребовать от учредителей (участников) кредитной организации, которые самостоятельно или в силу существующего между ними соглашения, либо участия в капитале друг друга, либо иных способов прямого или косвенного взаимодействия имеют возможность оказывать влияние на решения, принимаемые органами управления кредитной организации, предпринять действия, направленные на увеличение собственных средств (капитала) кредитной организации до раз-

¹ До 2015 г. действовал Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», который утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 22 декабря 2014 г. № 432-ФЗ. С 2015 г. порядок признания кредитных организаций несостоятельными (банкротами) осуществляется на основании § 4¹ гл. IX Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

мера, обеспечивающего соблюдение ею обязательных нормативов, в том числе путем ограничения распределения прибыли кредитной организации в части выплат, влекущих уменьшение собственных средств (капитала) кредитной организации;

б) ввести ограничение на величину процентной ставки, которую кредитная организация определяет в договорах банковского вклада, заключаемых (продолжаемых) в период действия ограничения, в виде максимального значения процентной ставки, но не ниже 2/3 ставки рефинансирования Банка России по банковским вкладам в рублях и не ниже ставки ЛИБОР (Лондонская межбанковская ставка предложения, London Interbank Offered Rate) по банковским вкладам в иностранной валюте на дату введения ограничения на срок до одного года.

Банк России вправе отозвать у кредитной организации лицензию на осуществление банковских операций по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О банках и банковской деятельности». Порядок отзыва лицензии на осуществление банковских операций устанавливается нормативными актами Банка России.

Он *может отозвать* лицензию на осуществление банковских операций только в случаях, предусмотренных ст. 20 названного Закона:

установление недостоверности сведений, на основании которых выдана лицензия;

задержка начала осуществления банковских операций, предусмотренных этой лицензией, более чем на год со дня ее выдачи;

установление фактов существенной недостоверности отчетных данных;

задержка более чем на 15 дней представления ежемесячной отчетности (отчетной документации);

осуществление, в том числе однократно, банковских операций, не предусмотренных лицензией Банка России;

неисполнение федеральных законов, регулирующих банковскую деятельность, а также нормативных актов Банка России, если в течение одного года к кредитной организации неоднократно применялись меры, предусмотренные Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»;

неоднократное в течение одного года нарушение требований, предусмотренных ст. 6, 7 (за исключением п. 3 ст. 7), 7² и 7³ Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма») и (или) неоднократное в течение одного года нарушение требований нормативных актов Банка России, изданных в соответствии с указанным Федеральным законом;

неоднократное в течение одного года виновное неисполнение содержащихся в исполнительных документах судов, арбитражных судов требований о взыскании денежных средств со счетов (с вкладов) клиентов кредитной организации при наличии денежных средств на счетах (во вкладах) указанных лиц;

наличие ходатайства временной администрации, если к моменту окончания срока деятельности указанной администрации, установленного § 4¹ гл. IX Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», имеются основания для ее назначения, предусмотренные указанным Федеральным законом;

неоднократное непредставление в установленный срок кредитной организацией в Банк России обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в Единый государственный реестр юридических лиц, за исключением сведений о полученных лицензиях;

неисполнение кредитной организацией, являющейся управляющим ипотечным покрытием, требований Федерального закона от 11 ноября 2003 г. № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах» (с изм. от 30 декабря 2015 г. № 461-ФЗ) и изданных в соответствии с ним нормативных правовых актов РФ, а также неустранение нарушений в установленные сроки, если в течение одного года к кредитной организации неоднократно применялись меры, предусмотренные Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»;

неоднократное нарушение в течение одного года требований Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов с учетом особенностей, установленных указанным Федеральным законом.

Вместе с тем установлены случаи, когда Банк России обязан отозвать лицензию на осуществление банковских операций:

если значение всех нормативов достаточности собственных средств (капитала) кредитной организации становится ниже 2%. Если в течение последних 12 месяцев, предшествующих моменту, когда у кредитной организации должна быть отозвана указанная лицензия, Банк России изменял методику расчета достаточности капитала кредитных организаций, применяется та методика, в соответствии с которой достаточность капитала кредитной организации достигает максимального значения;

если размер собственных средств (капитала) кредитной организации ниже минимального значения уставного капитала, установленно-

го на дату государственной регистрации кредитной организации. Данное основание для отзыва лицензии на осуществление банковских операций не применяется к кредитным организациям в течение первых двух лет со дня выдачи лицензии на осуществление банковских операций;

если кредитная организация не исполняет в срок, установленный § 4¹ гл. IX Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», требования Банка России о приведении в соответствие величины уставного капитала и размера собственных средств (капитала);

если кредитная организация не способна удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей в течение 14 дней с наступления даты их удовлетворения и (или) исполнения. При этом указанные требования в совокупности должны составлять не менее 1000-кратного размера минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом;

если банк не достиг на 1 января 2015 г. минимального размера собственных средств (капитала), установленного ч. 7 ст. 11² Федерального закона «О банках и банковской деятельности», и не подает в Банк России ходатайство об изменении своего статуса на статус небанковской кредитной организации;

если банк в период после 1 января 2015 г. в течение трех месяцев подряд допускает снижение размера собственных средств (капитала) ниже минимального размера собственных средств (капитала), за исключением снижения вследствие изменения методики определения размера собственных средств (капитала), и не подает в Банк России ходатайство об изменении своего статуса на статус небанковской кредитной организации;

если банк, размер собственных средств (капитала) которого на 1 января 2007 г. равен 180 млн руб. или выше, а также банк, созданный после 1 января 2007 г. в течение трех месяцев подряд допускают снижение размера собственных средств (капитала) ниже минимального размера собственных средств (капитала), за исключением снижения вследствие изменения методики определения размера собственных средств (капитала), и не подают в Банк России ходатайство об изменении своего статуса на статус небанковской кредитной организации;

если банк, размер собственных средств (капитала) которого на 1 января 2007 г. менее 180 млн руб., не достиг на соответствующую дату размера собственных средств (капитала), установленного ч. 5—7 ст. 11² Федерального закона «О банках и банковской деятельности», или если этот банк в течение трех месяцев подряд допускает уменьше-

ние размера собственных средств (капитала), за исключением случаев такого снижения вследствие применения измененной методики определения размера собственных средств (капитала) банка, до значения, меньшего, чем большая из двух величин: размера собственных средств (капитала), имевшихся у него на 1 января 2007 г., или размера собственных средств (капитала), установленного ч. 5—7 ст. 11² Федерального закона «О банках и банковской деятельности», и не подает в Банк России ходатайство об изменении своего статуса на статус небанковской кредитной организации;

если банк, имевший на 1 января 2007 г. собственные средства (капитал) в размере, равном 180 млн руб. и выше, а также банк, созданный после 1 января 2007 г., не выполнили требований, установленных ч. 8 ст. 11² Федерального закона «О банках и банковской деятельности», и не подали в Банк России ходатайство об изменении своего статуса на статус небанковской кредитной организации;

если банк, имевший на 1 января 2007 г. собственные средства (капитал) в размере менее 180 млн руб., не выполнил требований, установленных ч. 8 ст. 11² Федерального закона «О банках и банковской деятельности», и не подал в Банк России ходатайство об изменении своего статуса на статус небанковской кредитной организации;

если небанковская кредитная организация, размер собственных средств (капитала) которой на 1 июля 2016 г. равен 90 млн руб. или выше, или небанковская кредитная организация, созданная после 1 июля 2016 г., в течение трех месяцев подряд допускает снижение размера собственных средств (капитала) ниже минимального размера собственных средств (капитала), установленного ч. 9 ст. 11² Федерального закона «О банках и банковской деятельности», за исключением снижения вследствие изменения методики определения размера собственных средств (капитала), определенной Банком России;

если небанковская кредитная организация, размер собственных средств (капитала) которой на 1 июля 2016 г. менее 90 млн руб., в течение трех месяцев подряд допускает уменьшение размера собственных средств (капитала) (за исключением уменьшения вследствие применения измененной методики определения размера собственных средств (капитала), определенной Банком России) до значения, которое меньше размера собственных средств (капитала), имевшегося у нее на 1 июля 2016 г.;

если небанковская кредитная организация не выполнила требования, установленные ч. 11 и 12 ст. 11² Федерального закона «О банках и банковской деятельности».

Банк России отзывает у кредитной организации лицензию на осуществление банковских операций в течение 15 дней со дня получения органами Банка России, ответственными за отзыв указанной лицензии, достоверной информации о наличии оснований для отзыва этой лицензии у кредитной организации.

Отзыв лицензии на осуществление банковских операций по другим основаниям, за исключением оснований, предусмотренных Федеральным законом «О банках и банковской деятельности», не допускается.

Решение Банка России об отзыве у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций вступает в силу со дня принятия соответствующего акта Банка России и может быть обжаловано в течение 30 дней со дня публикации сообщения об отзыве лицензии на осуществление банковских операций в официальном издании Банка России «Вестнике Банка России».

После отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций кредитная организация должна быть ликвидирована в соответствии с требованиями ст. 23¹ Федерального закона «О банках и банковской деятельности» (принудительная ликвидация), а в случае признания ее банкротом — в соответствии с требованиями Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

Банк России после отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций: не позднее рабочего дня, следующего за днем отзыва указанной лицензии, назначает в кредитную организацию временную администрацию в соответствии с требованиями Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

С момента отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций:

1) считается наступившим срок исполнения обязательств кредитной организации, возникших до дня отзыва лицензии на осуществление банковских операций, если иное не предусмотрено Федеральным законом;

2) прекращается начисление предусмотренных федеральным законом или договором процентов и финансовых санкций по всем видам задолженности кредитной организации, за исключением финансовых санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение кредитной организацией своих текущих обязательств;

3) приостанавливается исполнение исполнительных документов об имущественных взысканиях, не допускается принудительное исполнение иных документов, взыскание по которым производится в бесспорном порядке, за исключением исполнения исполнительных

документов о взыскании задолженности по текущим обязательствам кредитной организации;

4) если иное не предусмотрено федеральным законом, до дня вступления в силу решения арбитражного суда о признании кредитной организации несостоятельной (банкротом) или о ликвидации кредитной организации запрещается:

совершение сделок с имуществом кредитной организации, в том числе исполнение кредитной организацией обязательств, за исключением сделок, связанных с текущими обязательствами кредитной организации, определяемыми в соответствии с настоящей статьей;

исполнение обязанности по уплате обязательных платежей, возникшей до дня отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций;

прекращение обязательств перед кредитной организацией путем зачета встречных однородных требований;

5) прекращаются прием и осуществление по корреспондентским счетам кредитной организации платежей на счета клиентов кредитной организации (физических и юридических лиц). Кредитные организации и учреждения Банка России осуществляют возврат платежей, поступающих после дня отзыва лицензии на осуществление банковских операций в пользу клиентов кредитной организации, на счета плательщиков в банках-отправителях;

6) кредитная организация осуществляет возврат клиентам кредитной организации их ценных бумаг и иного имущества, принятых и (или) приобретенных кредитной организацией за их счет по договорам хранения, договорам доверительного управления, депозитарным договорам и договорам о брокерском обслуживании.

В период после дня отзыва лицензии на осуществление банковских операций и до дня вступления в силу решения арбитражного суда о признании кредитной организации несостоятельной (банкротом) или о ее ликвидации кредитная организация имеет право:

1) взыскивать и получать задолженность, в том числе по ранее выданным кредитам, осуществлять возврат авансовых платежей, ранее осуществленных кредитной организацией, получать средства от погашения ценных бумаг и доходы по ценным бумагам, принадлежащим кредитной организации на праве собственности;

2) осуществлять возврат имущества кредитной организации, находящегося у третьих лиц;

3) получать доходы от ранее проведенных банковских операций и заключенных сделок, а также от операций, связанных с профессио-

нальной деятельностью данной кредитной организации на рынке ценных бумаг;

4) осуществлять по согласованию с Банком России возврат денежных средств, ошибочно зачисленных на корреспондентский счет или корреспондентский субсчет кредитной организации. Порядок согласования возврата ошибочно зачисленных денежных средств устанавливается нормативными актами Банка России;

5) осуществлять иные действия по выполнению функций назначенной Банком России временной администрации по управлению кредитной организацией, предусмотренные § 4¹ гл. IX Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» и принятыми в соответствии с ним нормативными актами Банка России;

6) определять размер денежных обязательств перед клиринговой организацией, участниками клиринга и (или) размер требований к клиринговой организации, участникам клиринга, возникающих из финансовых договоров, заключенных на условиях генерального соглашения (единого договора), которое соответствует примерным условиям договоров, предусмотренных ст. 51⁵ Федерального закона «О рынке ценных бумаг», и (или) заключенных на условиях правил организованных торгов, и (или) заключенных на условиях правил клиринга, прекращать обязательства путем зачета, неттинга в соответствии с Федеральным законом 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте» (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 403-ФЗ) и законодательством РФ о несостоятельности (банкротстве);

7) передавать права (требования) и (или) переводить долг по допущенным к клирингу обязательствам, возникшим из договоров, заключенных кредитной организацией за счет клиента (клиентов), а также осуществлять передачу имущества, являющегося предметом обеспечения исполнения таких обязательств, в случаях и в порядке, которые предусмотрены Федеральным законом «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте» и правилами клиринга.

После отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций средства обязательных резервов, депонированные кредитной организацией в Банке России, перечисляются на счет ликвидационной комиссии (ликвидатора) или конкурсного управляющего и используются в порядке, установленном федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними актами Банка России.

В целях воздействия на ликвидность банковской системы Банк России рефинансирует кредитные организации путем предоставления

им краткосрочных кредитов по учетной ставке Банка России и определяет форму обеспечения данного кредита.

Предоставляя кредитным организациям кредит, Банк России вступает с ними в гражданско-правовые отношения, строящиеся на началах юридического равенства сторон.

Заемщики — юридические лица, в том числе банки и небанковские кредитные организации, не выполняющие свои обязанности по своевременному возврату полученных ссуд, могут быть признаны в установленном порядке несостоятельными (банкротами) с опубликованием соответствующего решения в печати.

Основания признания судом конкретного юридического лица, в том числе и кредитной организации, банкротом или объявление им о своем банкротстве, а также порядок ликвидации такого юридического лица устанавливается Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)». Согласно ст. 189⁶¹ данного Закона правом на обращение в арбитражный суд с заявлением о признании кредитной организации банкротом обладают: кредитная организация; конкурсные кредиторы, включая физических лиц, имеющих право требования к кредитной организации по договору банковского вклада и (или) договору банковского счета; уполномоченные органы; Банк России, в том числе в случаях, если он не является кредитором кредитной организации; работники, бывшие работники должника, имеющие требования о выплате выходных пособий и (или) об оплате труда.

Дело о банкротстве может быть возбуждено арбитражным судом только после отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций.

Арбитражный суд рассматривает требование о ликвидации кредитной организации в соответствии с правилами, установленными АПК РФ. Арбитражный суд принимает решение о ликвидации кредитной организации и назначении ликвидатора из числа кандидатур, представленных ему Банком России, если не будет доказано наличие признаков банкротства на момент отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций.

Ликвидатором кредитной организации, имевшей лицензию Банка России на привлечение во вклады денежных средств физических лиц, является Агентство по страхованию вкладов.

Ликвидатором кредитной организации, не имевшей лицензии Банка России на привлечение во вклады денежных средств физических лиц, арбитражный суд утверждает арбитражного управляющего, соответствующего требованиям Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» и аккредитованного при Банке России в ка-

честве конкурсного управляющего при банкротстве кредитных организаций.

Ликвидатор кредитной организации в процессе ликвидации кредитной организации обязан действовать добросовестно и разумно и учитывать права и законные интересы кредиторов кредитной организации, общества и государства. Ликвидатор кредитной организации в процессе ликвидации кредитной организации имеет права и исполняет обязанности, предусмотренные настоящим Федеральным законом «О банках и банковской деятельности», а в не урегулированной им части — § 4¹ гл. IX Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» для конкурсного управляющего кредитной организации.

Со дня вступления в законную силу решения арбитражного суда о ликвидации кредитной организации наступают последствия, предусмотренные § 4¹ гл. IX Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» для случая признания кредитной организации несостоятельной (банкротом). Так, ст. 189⁷⁶ Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» предусматривает, что продолжают действовать последствия отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций, предусмотренные статьей 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»; сведения о финансовом состоянии кредитной организации не относятся к сведениям, признанным конфиденциальными или составляющими коммерческую тайну и др.

Срок ликвидации кредитной организации не может превышать 12 месяцев со дня вступления в силу решения арбитражного суда о ликвидации кредитной организации. Указанный срок может быть продлен арбитражным судом по обоснованному ходатайству ликвидатора кредитной организации.

Если в ходе проведения ликвидационных процедур выявится, что стоимость имущества кредитной организации, в отношении которой принято решение о ликвидации, недостаточна для удовлетворения требований кредиторов кредитной организации, ликвидатор обязан направить в арбитражный суд заявление о признании кредитной организации банкротом.

Отчет о результатах ликвидации кредитной организации с приложением ликвидационного баланса заслушивается на собрании кредиторов или заседании комитета кредиторов кредитной организации и утверждается арбитражным судом в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)».

Определение арбитражного суда об утверждении отчета ликвидатора кредитной организации о результатах ликвидации и завершении ликвидации кредитной организации ликвидатор кредитной организации обязан представить в Банк России с приложением документов, предусмотренных нормативными актами Банка России для осуществления государственной регистрации кредитной организации в связи с ее ликвидацией, в десятидневный срок со дня вынесения такого определения.

Ликвидация кредитной организации считается завершенной, а кредитная организация прекратившей свое существование с момента внесения в Книгу государственной регистрации кредитных организаций записи о ликвидации данной кредитной организации.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какими отраслями российского права регламентируются отношения по банковскому кредитованию?
2. Какими способами осуществляется государственное регулирование банковского кредита?
3. Какие важнейшие нормативные правовые акты регулируют банковское кредитование?
4. В соответствии с какими принципами осуществляется банковское кредитование?
5. Назовите виды банковского кредита и субъектов соответствующих правоотношений.
6. Охарактеризуйте банковскую систему России.
7. Какие функции выполняет Банк России в области кредитования?
8. Каковы финансово-правовые основы взаимоотношений Банка России и кредитных организаций?
9. Назовите обязательные нормативы, устанавливаемые Банком России кредитным организациям.
10. Какова ответственность за нарушения банковского законодательства?
11. В каких случаях Банк России вправе отозвать лицензию на осуществление банковских операций?
12. В каких случаях Банк России обязан отозвать лицензию на осуществление банковских операций?
13. Каков порядок ликвидации кредитной организации? Каковы последствия отзыва лицензии у банка? Имеется ли зависимость между отзывом лицензии и банкротством банка?
14. Какие меры установлены законодательством по защите прав субъектов в сфере банковского кредитования?
15. Назовите антикризисные мероприятия, которые проводились и проводятся в Российской Федерации с целью минимизации негативных последствий международного финансового кризиса.

Глава 26. Правовые основы денежного обращения и расчетов

§ 1. Понятие денежной системы

Деньги — общепринятое орудие обмена и средство платежа. Они возникли много тысяч лет назад стихийно в процессе развития и разрешения противоречий производства товара на основе общественного разделения труда. К основным функциям денег относят: во-первых, функцию измерения стоимости товаров (деньги как мера стоимости); во-вторых, посредническую функцию при товарно-денежном обмене (деньги как средство обращения); в-третьих, функцию платежного средства (деньги как средство платежа); в-четвертых, функцию накопления и сбережения (деньги как средство тезаврации) и, наконец, в-пятых, функцию мировых денег (как всеобщее средство платежа, покупательное средство и общественная материализация богатства). Иногда выделяют и другие функции денег¹.

В ходе исторического развития в каждом государстве складывается своя собственная, национальная денежная система². **Денежная система — это форма организации денежного обращения, т. е. непрерывного процесса движения денег в качестве средства обращения и платежа в государстве, сложившаяся исторически и закреплённая законодательно.**

Денежная система любой страны состоит, как правило, из целого ряда элементов: денежной единицы; масштаба цен; вида денег; порядка эмиссии денег и их обращения; государственного аппарата, осуществляющего регулирование денежного обращения. Организация и функционирование денежной системы относятся к числу факторов первоочередного значения для экономики страны и жизнеобеспечения государства в целом. Денежная система государства отражает состояние его экономики. Деньги, обслуживающие оборот обществен-

¹ Подробнее о понятии и функциях денег см.: Финансово-кредитный словарь: в 3 т. / под ред. В. Ф. Гарбузова. М., 1984. Т. 1. С. 358—360.

² Исследователи считают, что в XVI—XVII вв. уже сложились денежные системы, хотя первые золотые монеты (т. е. фактически настоящие деньги) появились в Лидийском государстве около 550 лет до н. э. В России денежная система была создана в 1534—1538 гг., в период регентства матери Ивана Грозного — Елены Глинской. Основной денежной единицей стал рубль (68 г серебра), состоящий из 100 копеек (вес одной копейки — 0,68 г серебра). Одна копейка равнялась двум деньгам по 0,34 г или четырем полушкам по 0,17 г серебра. Первый рубль в России появился в Новгороде в XIII в. Название «рубль» связывают с «рублевой гривенкой», которая изготавливалась — «рубилась» от узкого слитка серебра на части — гривны. Эти гривны и назывались рублевыми, или рублями. Подробнее об истории возникновения денег см.: Балабанов И. Т., Гончарук О. В., Савинский Н. А. Деньги и финансовые институты. СПб., 2000. С. 7—8.

ного продукта, выступают в двух формах: в форме обращения наличных денег и в форме безналичных денежных расчетов.

Наличные деньги (средства наличного платежа) обслуживают, как правило, отношения государства с гражданами, работодателей с их работниками. *Безналичные денежные расчеты* применяются преимущественно между юридическими лицами; юридическими лицами и государством.

Законодательством каждой страны определяется собственная структура денежной системы, а следовательно, и денежного обращения как ее основы. *Денежное обращение* представляет собой движение денег в наличной и безналичной формах, обслуживающее оборот общественного продукта, а также нетоварные платежи и расходы. В первом случае (при наличном денежном обращении) средством платежа являются реальные денежные знаки (банкноты, монеты и т. п.), передаваемые одним субъектом другому за товары (работы, услуги), т. е. по принципу «из рук в руки». Во втором случае (при безналичном денежном обращении) происходит списание определенных денежных сумм со счета одного субъекта в банковской кредитной организации и зачисление их на банковский счет другого субъекта, при этом наличные денежные знаки отсутствуют. Обе сферы денежного оборота тесно взаимосвязаны и важны для эффективного функционирования экономики государства. Однако если сравнивать объемы наличного и безналичного оборота денег, то, естественно, последние имеют преобладающий вес (как правило, около 85% составляют именно безналичные платежи).

Денежная система РФ включает: во-первых, официальную денежную единицу; во-вторых, порядок эмиссии наличных денег; в-третьих, организацию и регулирование денежного обращения.

Первый и основной элемент денежной системы России — официальная денежная единица, т. е. установленная правовыми нормами система денежных знаков, применяемых в государстве. Официальной денежной единицей (валютой) России является рубль¹. Один рубль состоит из 100 копеек. Законом запрещено введение на территории нашей страны других денежных единиц и выпуск денежных суррогатов, т. е. денежных знаков, не предусмотренных законодательством и вводящихся самовольно². Официальный курс рубля к денежным еди-

¹ Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 285-ФЗ) (более расширительно интерпретирует понятие валюты Российской Федерации. Подробнее об этом см. в гл. 27 учебника.

² См. ст. 27, 28 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

ницам других государств определяется и еженедельно публикуется Банком России. Он же утверждает графическое обозначение рубля в виде знака. Лица, виновные в нарушении указанных требований, несут уголовную, административную или имущественную ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Второй элемент российской денежной системы — порядок эмиссии наличных денег. Эмиссия наличных денег, как и организация их обращения и изъятия из обращения, на территории Российской Федерации осуществляется исключительно Банком России. Для функционирования денежной системы важное значение имеет положение ч. 1 ст. 75 Конституции РФ о недопустимости введения в нашей стране и эмиссии каких-либо других денег, кроме рубля. Это не только закрепляет «эксклюзивные» права Банка России на эмиссию рубля, но и устанавливает рамки полномочий государственных, в том числе национальных, банков, созданных в ряде субъектов РФ. Последние лишены права эмиссии любых иных «национальных» денег. Указанные действия в соответствии с российским законодательством противозаконны, как и выпуск каких-либо знаков оплаты или средств платежа, выполняющих функцию денег, любыми иными субъектами (юридическими и физическими лицами). Наличные деньги в России выпускаются в обращение в виде банковских билетов (банкнот) и металлической монеты, которые являются безусловными обязательствами Банка России и обеспечиваются всеми его активами. Образцы банкнот и монет утверждаются им же по согласованию с Правительством РФ. Сообщения о выпуске в обращение банкнот и монет новых образцов, а также их описание публикуются Банком России в средствах массовой информации.

25 сентября 1992 г. был принят Закон РФ № 3537-1 «О денежной системе Российской Федерации»¹, в соответствии с которым на территории России стали действовать только два вида денежных знаков: банковские билеты — банкноты и металлическая монета. С введением этой системы денежных знаков было отменено золотое содержание рубля, т. е. фиксированное количество золота в денежной единице страны. До этого 1 руб. приравнивался к 0,987417 г золота. С введением же указанного Закона на нормативно-правовом уровне было закреплено, что официальное соотношение между рублем и золотом или другими драгоценными металлами в Российской Федерации не устанавливается. В 1995 г. Закон РФ «О денежной системе Россий-

¹ До 1990-х гг. российское законодательство предусматривало выпуск таких денежных знаков, как банковские билеты (10 руб. и выше), казначейские билеты (1, 3, 5 руб.) и металлическая монета (1, 2, 3, 5, 10, 15, 20, 50 коп.).

ской Федерации» утратил силу. Однако все его основные положения были восприняты Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

В настоящее время на территории нашей страны выпущены в обращение банкноты (банковские билеты) достоинством 10, 50, 100, 500, 1000, 5000 руб., а также монеты-копейки достоинством 1, 5, 10, 50 коп. и монеты-рубли — 1, 2, 5, 10 руб. Банкноты и монеты, выпущенные в обращение Банком России, обязательны к приему по их нарицательной стоимости на всей территории России во все виды платежей, а также для зачисления на счета, во вклады, на аккредитивы и для перевода. На Центральный банк РФ возлагается ответственность за купюрный состав наличных денег в обращении, необходимый для бесперебойного проведения расчетов наличными деньгами на территории Российской Федерации. Подделка и незаконное изготовление банкнот и монет преследуются по закону.

Третий элемент российской денежной системы — организация и регулирование денежного обращения. Регулируя денежное обращение, российское законодательство исходит из единства денежной массы (наличных и безналичных средств), единства обращения, связи оборота денег с кредитной политикой. Указанное регулирование осуществляется в соответствии с действующим банковским законодательством и основными направлениями единой государственной денежно-кредитной политики России. В соответствии со ст. 45 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и ст. 192 БК РФ проект указанных основных направлений ежегодно представляется Банком России первоначально Президенту РФ и Правительству РФ, а затем в Государственную Думу. Государственная Дума рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год и принимает соответствующее решение не позднее принятия федерального закона о федеральном бюджете на предстоящий год. На Банк России в данной сфере деятельности возлагаются также: 1) планирование объемов производства, перевозки и хранения банкнот и монет, создание их резервных фондов; 2) установление правил хранения, перевозки и инкассации наличных денег для кредитных организаций; 3) определение признаков платежности денежных знаков и порядка замены поврежденных банкнот и монет, а также их уничтожения; 4) утверждение графического обозначения рубля в виде знака; 5) определение порядка ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенного порядка ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства в Российской Федерации».

Федерации. Таким образом, управление денежной системой в России строится на централизованных началах и возложено на Центральный банк РФ.

§ 2. Правовые основы денежной системы Российской Федерации

Правовую основу функционирования денежной системы Российской Федерации исходя из конституционных положений (п. «ж» ст. 71 Конституции РФ) составляет федеральное законодательство. Многообразие и комплексность отношений, возникающих в сфере организации и функционирования денежной системы, обусловили правовое регулирование данной сферы одновременно несколькими отраслями права — гражданским, административным, уголовным. Однако базисными являются нормы финансового права, так как именно они регулируют отношения, связанные с самой организацией (построением, структурой и т. п.) и функционированием денежной системы России. Финансово-правовыми нормами регулируются публичные отношения в сфере денежной системы как наиболее тесно связанные с государственными (муниципальными) и социально-экономическими интересами общества. Именно нормы финансового права детально регламентируют организацию денежной системы и денежного обращения в Российской Федерации. Кроме того, посредством финансово-правовых норм о признаках платежеспособности денежных знаков, об обеспечении порядка обращения наличных денег, основах организации расчетов, определении порядка ведения кассовых операций и т. п. достигается ее эффективное функционирование.

Главные цели финансово-правового регулирования денежной системы России — разработка и нормативно-правовое закрепление системы мер, обеспечивающих экономический рост, сдерживание инфляции, занятость и выравнивание платежного баланса, смягчение структурных хозяйственных диспропорций в условиях рыночной экономики. Основные правовые источники, регулирующие правоотношения в сфере денежной системы, — федеральные законы «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О банках и банковской деятельности», «О валютном регулировании и валютном контроле», «О национальной платежной системе». Особое значение имеют правовые акты Банка России (как правило, в форме положений, указаний, инструкций, носящих нормативный характер). Они уточняют и конкретизируют общие положения федерального законодательства о денежной системе, чем способствуют их реализации. Банк России в соответствии с ч. 2 ст. 75 Конституции РФ, а также ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации

(Банке России)» во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику, направленную на защиту и обеспечение устойчивости рубля. Перечень основных инструментов и методов этой политики закреплен в гл. VII названного Закона. Банк России осуществляет свои полномочия в сфере денежного обращения независимо от других органов государственной власти. Обеспечение устойчивости и стабильности рубля достигается им посредством регулирования учетных ставок при выдаче кредитов, определения валютных и рублевых нормативов для коммерческих банков и установления в них норматива обязательных резервов. Особое значение имеет и такой инструмент денежно-кредитной политики Банка России, как валютные интервенции, т. е. купля-продажа Банком России иностранной валюты на валютном рынке для воздействия на курс рубля и на суммарный спрос и предложение денег. Средством защиты рубля является также установление признаков платежности денежных знаков, выпуск наличных денег, обладающих средствами защиты, позволяющими избежать их подделки.

§ 3. Правовые основы обращения наличных денег

Обращение наличных денег регулируется как часть совокупного денежного оборота и осуществляется Центральным банком РФ. К основным правовым актам, регулирующим обращение наличных денег в Российской Федерации, помимо названных, относятся ГК РФ, а также многочисленные акты Банка России.

Обращение наличных денег начинается с их *эмиссии*, т. е. выпуска в обращение. Эмиссия наличных денег, организация их обращения и изъятия на территории России производятся исключительно Банком России. Образцы банкнот и монеты утверждаются Банком России по согласованию с высшим представительным органом Российской Федерации. При этом периодически осуществляется и модификация банкнот и монеты, что, как правило, заключается во введении денежных знаков более крупных достоинств. Банк России выполняет в сфере наличного денежного оборота следующие функции: 1) обеспечивая устойчивость рубля; 2) разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику в области наличного денежного обращения, направленную на защиту устойчивости рубля, взаимодействуя с Правительством РФ; 3) обладая эмиссионной функцией, монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует их обращение; 4) несет ответственность за покупорный состав денежного обращения.

В области наличного денежного оборота Банк России: 1) определяет порядок ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенного порядка ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства; 2) организует изготовление банкнот и монеты; 3) устанавливает правила перевозки и хранения наличных денег; 4) определяет признаки платежности денежных знаков; 5) регламентирует порядок замены и уничтожения денежных знаков.

Согласно законодательству банкноты и монета Банка России не могут быть объявлены недействительными (утратившими силу законного средства платежа), если не установлен довольно продолжительный срок их обмена на банкноты и монету нового образца. Не допускаются какие-либо ограничения по суммам или субъектам обмена. При обмене банкнот и монеты Банка России на денежные знаки нового образца срок изъятия банкнот и монеты из обращения не может быть менее одного года, а также более пяти лет. Банк России без ограничений обменивает ветхие и поврежденные банкноты в соответствии с установленными им правилами. Решение о выпуске в обращение новых банкнот и монеты и об изъятии старых принимает Совет директоров Банка России. Он же утверждает номиналы и образцы новых денежных знаков.

Организуя наличное денежное обращение, Банк России осуществляет следующие функции: прогнозирование и организация производства, перевозка и хранение банкнот и монеты, создание их резервных фондов; установление правил хранения, перевозки и инкассации наличных денег для кредитных организаций; определение признаков платежеспособности денежных знаков, порядка замены поврежденных банкнот и монеты и их уничтожения; установление порядка ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенного порядка ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства.

Банк России устанавливает правила наличных расчетов, включая ограничения наличных расчетов между юридическими лицами, а также расчетов с участием граждан, связанных с осуществлением ими предпринимательской деятельности.

Суммы расчетов в наличной форме между юридическими лицами, между индивидуальными предпринимателями, а также между юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем, связанные с ведением ими предпринимательской деятельности, в рамках одного договора могут производиться лишь в размере, не превышающем 100 тыс. руб. либо сумму в иностранной валюте, эквивалентную 100 тыс. руб. по официальному курсу Банка России на дату проведе-

ния наличных расчетов. Это положение получило название предельный размер наличных расчетов¹. Наличные расчеты в валюте РФ и иностранной валюте между индивидуальными предпринимателями, юридическими лицами и физическими лицами осуществляются без ограничения суммы. Заметим, что индивидуальные предприниматели и юридические лица (называемые в Указании Банка России от 7 октября 2013 г. № 3073-У участниками наличных расчетов) не вправе расходовать поступившие в их кассу наличные деньги в валюте РФ за проданные ими товары, выполненные ими работы и (или) оказанные ими услуги, а также полученные в качестве страховых премий, за исключением следующих целей: выплаты работникам, включенные в фонд заработной платы, и выплаты социального характера; выплат страховых возмещений (страховых сумм) по договорам страхования физическим лицам, уплатившим ранее страховые премии наличными деньгами; выдачи наличных денег на личные (потребительские) нужды индивидуального предпринимателя, не связанные с осуществлением им предпринимательской деятельности; оплаты товаров (кроме ценных бумаг), работ, услуг; выдачи наличных денег работникам под отчет; возврата за оплаченные ранее наличными деньгами и возвращенные товары, невыполненные работы, неоказанные услуги; выдачи наличных денег при осуществлении операций банковским платежным агентом (субагентом) в соответствии с требованиями ст. 14 Федерального закона от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе». Без учета предельного размера наличных расчетов осуществляется расходование поступивших в кассы участников наличных расчетов наличных денег в валюте РФ на следующие цели: выплаты работникам, включенные в фонд заработной платы, и выплаты социального характера; на личные (потребительские) нужды индивидуального предпринимателя, не связанные с осуществлением им предпринимательской деятельности; выдачу работникам под отчет.

§ 4. Правовые основы безналичного денежного обращения и расчетов

Безналичные расчеты представляют собой расчеты между субъектами без использования наличных денег (денежных купюр) посредством перечисления денежных средств со счетов в банковских (иных кредитных) организациях в целях зачетов взаимных требований. В условиях рыночной экономики безналичные расчеты играют важную роль в ускорении оборачиваемости средств, снижении издержек обра-

¹ См.: Указание Банка России от 7 октября 2013 г. № 3073-У «Об осуществлении наличных расчетов» // Вестник Банка России. 2014. № 45.

щения и т. п. Исследователями установлено, что раньше, чем в других странах, безналичные расчеты (посредством векселей и чеков) получили распространение в Великобритании. Здесь уже в 1775 г. функционировали первые специальные межбанковские организации (клиринговые палаты), осуществляющие безналичные расчеты по чекам и другим платежным документам посредством взаимозачета, т. е. зачета взаимных требований нескольких субъектов.

Правовые основы безналичных расчетов в Российской Федерации закреплены финансовым и гражданским законодательством. К основным источникам правового регулирования безналичного денежного обращения относят ГК РФ, а также Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Федеральный закон «О национальной платежной системе». Банк России устанавливает правила, формы, сроки и стандарты проведения безналичных расчетов. Расчеты на территории России осуществляются в валюте РФ, за исключением случаев, предусмотренных нормативными актами Российской Федерации.

Формы безналичных расчетов определяются правилами, утвержденными Центральным банком РФ в соответствии с российскими законодательными актами. Под *формой безналичных расчетов* понимаются предусмотренные правовыми нормами или банковской практикой способы перевода денежных средств через кредитные организации. Формы безналичных расчетов установлены ст. 862 ГК РФ. К ним относятся: 1) расчеты платежными поручениями; 2) по аккредитиву; 3) чеками; 4) по инкассо. Однако этот перечень не исчерпывающий, расчеты могут осуществляться и в иных формах, если они соответствуют закону и применяются в банковской практике на основе банковских правил и обычаев делового оборота.

Формы безналичных расчетов различаются условиями предоставления средств в распоряжение получателя, порядком документооборота, видом расчетного документа.

Расчетные документы — это оформленные в виде документов на бумажном носителе или в отдельных случаях в виде электронных платежных документов: распоряжение плательщика (клиента или банка) о списании денежных средств со своего счета и их перечислении на счет получателя средств; распоряжение получателя средств (взыскателя) на списание денежных средств со счета плательщика и перечисление на счет, указанный получателем средств (взыскателем). Установлены следующие виды платежных документов: 1) платежные поручения; 2) аккредитивы; 3) чеки; 4) платежные требования; 5) инкассовые поручения.

В ГК РФ закреплены общие положения о расчетах (гл. 46). Так, в соответствии со ст. 861 ГК РФ безналичная (либо наличная) форма расчетов выбирается гражданами в добровольном порядке. Расчеты между юридическими лицами, а также между физическими и юридическими лицами по платежам, сумма которых превышает размеры, установленные Банком России, осуществляются только в безналичном порядке. Безналичные расчеты между юридическими лицами и гражданами-предпринимателями производятся, как правило, через банки либо иные кредитные организации, в которых открыты соответствующие счета, если иное не вытекает из закона и не обусловлено используемой формой расчетов. Межбанковские расчеты, т. е. расчеты между банками, Банк России осуществляет через свои учреждения — расчетно-кассовые центры (РКЦ). Хозяйствующие субъекты вправе избрать любую из форм расчетов, утвержденных законом, и закрепить это в договоре.

К формам безналичных расчетов относят: расчеты платежными поручениями (ст. 863 ГК РФ); по аккредитиву (ст. 867 ГК РФ); по инкассо (ст. 874 ГК РФ); чеками (ст. 877 ГК РФ).

Помимо ГК РФ, порядок проведения расчетов устанавливается банковскими правилами и применяемыми в банковской практике обычаями делового оборота (ст. 862 ГК РФ). Особую роль в данном случае играют нормативные акты Банка России. Следует отметить Положение Банка России от 19 июня 2012 г. № 383-П «О правилах осуществления перевода денежных средств» (с изм. от 6 ноября 2015 г. № 3844-У)¹ и Положение Банка России от 29 июня 2012 г. № 384-П «О платежной системе Банка России» (с изм. от 5 ноября 2015 г. № 3839-У)².

Положение Банка России «О правилах осуществления перевода денежных средств» регламентирует процедуры приема к исполнению, отзыва, возврата (аннулирования) распоряжений и порядок их выполнения, особенности выполнения процедур приема к исполнению распоряжений участников платежной системы, процедуры исполнения распоряжений и порядок их выполнения; определяет правила расчетов платежными поручениями, по аккредитиву, инкассовыми поручениями, чеками, расчетов в форме перевода денежных средств по требованию получателя средств (прямое дебетование); содержит перечень и описание реквизитов платежного поручения, инкассового поручения, платежного требования, платежного ордера.

¹ Вестник Банка России. 2012. № 34; 2016. № 14.

² Вестник Банка России. 2012. № 36; 2015. № 116.

Положение Банка России «О платежной системе Банка России» устанавливает критерии участия, приостановления и прекращения участия в платежной системе Банка России, порядок осуществления перевода денежных средств в рамках платежной системы Банка России и применяемые формы безналичных расчетов, порядок осуществления платежного клиринга и расчета; регулирует вопросы взаимодействия Банка России с участниками обмена с использованием электронных сообщений, а также вопросы приема распоряжений клиентов Банка России на бумажном носителе и отчуждаемых машинных носителях информации, включая выполнение процедур удостоверения права распоряжения денежными средствами, контроля целостности, структурного контроля и контроля значений реквизитов распоряжений на бумажном носителе.

Одной из обособленных и самостоятельных форм безналичных расчетов является применение *векселей* — ценных бумаг, удостоверяющих ничем не обусловленное обязательство векселедателя (простой вексель) либо иного указанного в векселе плательщика (переводной вексель) выплатить по наступлении предусмотренного векселем срока определенную сумму владельцу векселя (ст. 815 ГК РФ).

Кроме того, в качестве самостоятельной разновидности безналичного денежного обращения можно рассматривать и *платежные банковские карты*. Банковская карточка представляет собой, как правило, пластиковую пластинку с нанесенной магнитной полосой или встроенной микросхемой, обеспечивающей доступ к специальному карточному счету в кредитной (банковской) организации.

В соответствии с Положением Банка России от 24 декабря 2004 г. № 266-П «Об эмиссии банковских карт и об операциях, совершаемых с использованием платежных карт» (с изм. от 14 января 2015 г. № 3532-У)¹ установлен порядок выдачи (эмиссии) кредитными организациями (кредитными организациями-эмитентами) на территории РФ платежных карт (банковских карт) и определены особенности осуществления кредитными организациями операций с платежными картами, эмитентом которых может являться кредитная организация, иностранный банк или иностранная организация.

Согласно нормативному акту Банка России платежная карта может выступать в следующих видах: 1) расчетные (дебетовые) карты; 2) кредитные карты; 3) предоплаченные карты, держателями которых являются физические лица, в том числе уполномоченные юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, определяемые нормативным актом Банка России как держатели.

¹ Вестник Банка России. 2005. № 17; 2015. № 17.

Расчетная (дебетовая) карта как электронное средство платежа используется для совершения операций ее держателем в пределах расходного лимита — суммы денежных средств клиента, находящихся на его банковском счете, и (или) кредита, предоставляемого кредитной организацией — эмитентом клиенту при недостаточности или отсутствии на банковском счете денежных средств (овердрафт). *Кредитная карта* как электронное средство платежа используется для совершения ее держателем операций за счет денежных средств, предоставленных кредитной организацией — эмитентом клиенту в пределах расходного лимита в соответствии с условиями кредитного договора. *Предоплаченная карта* как электронное средство платежа используется для осуществления перевода электронных денежных средств, возврата остатка электронных денежных средств в пределах суммы предварительно предоставленных держателем денежных средств кредитной организации — эмитенту в соответствии с требованиями Федерального закона «О национальной платежной системе».

Положением Банка России (гл. 1) оговорены исключения из сферы его применения в отношении: 1) небанковских кредитных организаций, осуществляющих депозитные и кредитные операции; 2) карт эмитентов, не являющихся кредитными организациями, предназначенных для получения физическими лицами, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями предварительно оплаченных товаров (работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности) эмитентов данных карт. К последним, например, относятся предоплаченные транспортные карты, карты оплаты услуг мобильной связи и т. п. В соответствии с названным Положением Банка России *кредитная организация* (за исключением расчетной небанковской кредитной организации) осуществляет эмиссию расчетных (дебетовых) карт, кредитных карт и предоплаченных карт для физических лиц, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Расчетная небанковская кредитная организация осуществляет эмиссию расчетных (дебетовых) карт для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, предоплаченных карт — для физических лиц, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. Платежная небанковская кредитная организация осуществляет эмиссию предоплаченных карт для физических лиц, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

Таким образом, платежная карта — общий (универсальный) инструмент безналичных расчетов, посредством которого оформляется поручение (распоряжение) держателя эмитенту по осуществлению перевода денежных средств по операциям с ее использованием. Право эмиссии такой карты принадлежит как кредитной организации, так и юридическому лицу, не являющемуся таковой. В связи с этим платеж-

ные карты следует подразделять на: банковские карты (эмитент — кредитная организация) и небанковские карты (эмитент — юридическое лицо, не являющееся кредитной организацией, например кредитная карта «American Express»).

Эмиссия банковских карт для физических лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц производится кредитной организацией на основании договора, предусматривающего совершение операций с использованием банковских карт. Эмиссия расчетных (дебетовых) карт, предназначенных для совершения операций, связанных с собственной хозяйственной деятельностью кредитной организации, осуществляется на основании распоряжения единоличного исполнительного органа кредитной организации.

Следует иметь в виду, что Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 290-ФЗ) *не распространяется* на отношения, связанные с деятельностью по проведению расчетов, в том числе отношения, осуществляемые: а) в безналичном порядке; б) в соответствии с законодательством о банках и банковской деятельности. Нормами указанного Закона регулируются отношения, возникающие в рамках деятельности по приему платежей агентом от плательщика денежных средств, направленных на исполнение денежных обязательств физического лица перед поставщиком по оплате товаров (работ, услуг), а также направленных органам государственной власти, местного самоуправления и учреждениям, находящимся в их ведении, в рамках выполнения ими функций, установленных законодательством РФ.

§ 5. Правила ведения кассовых операций

Кассовые операции — совокупность материально-технических процедур, заключающихся в приеме, хранении и выдаче наличных денег (валюты). Указанные процедуры урегулированы нормами финансового права, представляющими в своей совокупности специальный финансово-правовой институт. Источники правового регулирования порядка ведения кассовых операций — федеральные и региональные нормативные правовые акты. Особая роль здесь принадлежит нормативным актам Банка России, так как определение порядка ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенного порядка ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства отнесено к его полномочиям Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (ст. 34).

Законодательством закреплены различия в ведении кассовых операций в зависимости от субъектного состава. Так, установлены особенности осуществления кассовых операций: 1) банками и другими кредитными организациями; 2) юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, субъектами малого предпринимательства; 3) предприятиями и другими организациями по непосредственному приему от населения платежей за товары, услуги, работы.

Основные наиболее общие положения, касающиеся порядка ведения кассовых операций на территории России, были закреплены первоначально в Указе Президента РФ от 14 июня 1992 г. № 622 «О дополнительных мерах по ограничению налично-денежного обращения»¹, которым были установлены единые для всех предприятий, организаций и учреждений правомочия в сфере кассовых операций. Так, все указанные субъекты, во-первых, были обязаны хранить свои денежные средства в учреждениях банков; во-вторых, должны производить расчеты по своим обязательствам с другими предприятиями в безналичном порядке через учреждения банков; в-третьих, могут иметь в своей кассе наличные деньги в пределах лимитов, установленных учреждениями банков по согласованию с руководителями предприятий; в-четвертых, обязаны сдавать в банк всю денежную наличность сверх установленных лимитов остатка наличных денег в кассе в порядке и сроки, согласованные с учреждением банка; в-пятых, имеют право хранить в своих кассах наличные деньги сверх установленных лимитов только для оплаты труда, выплаты пособий по социальному страхованию, стипендий, пенсий и только на срок не свыше трех рабочих дней, включая день получения денег в учреждении банка. Предприятиям, организациям и учреждениям (включая организации торговли), имеющим постоянную денежную выручку и расходующим ее на оплату труда и другие цели (выплату пенсий, закупку сельскохозяйственной продукции, скупку тары и вещей у населения), было запрещено задерживать в своих кассах наличные деньги до наступления сроков выплат.

Указанием Банка России от 11 марта 2014 г. № 3210-У «О порядке ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенном порядке ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства» (с изм. от 3 февраля 2015 г. № 3558-У)² установлен соответствующий порядок, который не распространяется на Центральный банк РФ и кредитные организации. В отношении получателей бюджетных средств при веде-

¹ Утратил силу на основании Указа Президента РФ от 28 сентября 2011 г. № 1258.

² Вестник Банка России. 2014. № 46; 2015. № 21.

нии кассовых операций установлено правило, что они руководствуются настоящим Указанием Банка России, если иное не определено нормативным правовым актом, регулирующим порядок ведения кассовых операций получателями бюджетных средств.

Кассовые операции определены нормативным актом Банка России как операции по приему наличных денег, включающие их пересчет, выдаче наличных денег. Важно отметить, что для ведения кассовых операций по действующему нормативному акту Банка России юридическое лицо распорядительным документом устанавливает максимально допустимую сумму наличных денег, которая может храниться в месте для проведения кассовых операций, определенным руководителем юридического лица (кассе), после выведения в кассовой книге суммы остатка наличных денег на конец рабочего дня (лимит остатка наличных денег). Юридическое лицо самостоятельно определяет лимит остатка наличных денег, исходя из характера его деятельности с учетом объемов поступлений или объемов выдач наличных денег, Банк России в приложении к указанному нормативному акту закрепил формулу расчета. Ранее лимит остатка наличных денег устанавливался обслуживающим юридическое лицо банком. Индивидуальные предприниматели, субъекты малого предпринимательства лимит остатка наличных денег могут не устанавливать.

Юридическое лицо обязано хранить на банковских счетах в кредитной организации денежные средства сверх установленного лимита остатка наличных денег, которые являются свободными денежными средствами. Установлены и исключения из данного правила. Накопление юридическим лицом 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 (другие выплаты), включая день получения наличных денег с банковского счета на указанные выплаты, а также в выходные, нерабочие праздничные дни в случае ведения юридическим лицом в эти дни кассовых операций.

Уполномоченный представитель юридического лица обязан сдавать наличные деньги в банк или в организацию, входящую в систему Банка России, осуществляющую перевозку наличных денег, операции по приему, пересчету, сортировке, формированию и упаковке наличных денег, для зачисления их сумм на банковский счет юридического лица.

Кассовые операции ведутся в кассе кассовым или иным работником, определенным руководителем юридического лица, индивидуаль-

ным предпринимателем или иным уполномоченным лицом из числа своих работников (кассир), с установлением ему соответствующих должностных прав и обязанностей, с которыми кассир должен ознакомиться под роспись. Кассовые операции могут проводиться руководителем. Документы, предусмотренные нормативным актом Банка России, могут оформляться на бумажном носителе или в электронном виде. Хранение документов, оформленных на бумажном носителе или в электронном виде, организуется руководителем. Кассир принимает наличные деньги полистным, поштучным пересчетом. Наличные деньги принимаются таким образом, чтобы вноситель наличных денег мог наблюдать за действиями кассира. Выдача наличных денег под отчет проводится при условии полного погашения подотчетным лицом задолженности по ранее полученной под отчет сумме наличных денег. Выдача наличных денег проводится по расходным кассовым ордерам. Выдача наличных денег для выплат заработной платы, стипендий и других выплат работникам проводится по расходным кассовым ордерам, расчетно-платежным ведомостям, платежным ведомостям.

Кассовые документы подписываются главным бухгалтером или бухгалтером (при их отсутствии — руководителем), а также кассиром. Кассовые операции оформляются приходными кассовыми ордерами, расходными кассовыми ордерами. Ведется кассовая книга. Записи в кассовой книге осуществляются кассиром по каждому приходному кассовому ордеру, расходному кассовому ордеру, оформленному соответственно на получение, выданные наличные деньги. Это означает полное оприходование в кассу наличных денег. Мероприятия по обеспечению сохранности наличных денег при ведении кассовых операций, хранении, транспортировке, порядок и сроки проведения проверок фактического наличия наличных денег определяются юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем.

Для субъектов, получающих от населения деньги за оказываемые услуги, выполняемые работы, продаваемые товары, установлен особый порядок ведения кассовых операций. Указанный порядок прежде всего связан с обязательным использованием контрольно-кассовых машин (Федеральный закон от 22 мая 2003 г. № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 290-ФЗ)). Контрольно-кассовые машины должны применяться всеми организациями и индивидуальными предпринимателями при осуществлении ими наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт в случаях продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. Случаи, когда расчеты могут производиться без применения контрольно-кассо-

вых машин, перечислены в п. 2 ст. 2 названного Закона. К ним, например, относятся торговля в киосках мороженым и безалкогольными напитками в розлив, продажа водителем или кондуктором в салоне транспортного средства проездных документов (билетов) и талонов для проезда в общественном транспорте и др.

Порядок утверждения формы бланков строгой отчетности, приравненных к кассовым чекам, а также порядок их учета, хранения и уничтожения устанавливаются Правительством РФ. Так, в постановлении Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 359 «О порядке осуществления наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники» (с изм. от 15 апреля 2014 г. № 334) установлено, что организации и индивидуальные предприниматели могут производить наличные денежные расчеты и (или) расчеты с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники в случае оказания услуг населению при условии выдачи ими соответствующих бланков строгой отчетности.

Положением Банка России от 24 апреля 2008 г. № 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» (с изм. от 16 августа 2015 г. № 3568-У)¹ устанавливается порядок совершения кассовых операций, а также инкассации денежных средств и других ценностей для кредитных организаций и их филиалов, действующих на территории России. Кредитная организация (филиал), открытые в соответствии с нормативными актами Банка России внутренние структурные подразделения кредитной организации могут осуществлять следующие кассовые операции: прием, выдачу, размен, обмен, обработку, включающую в себя пересчет, сортировку, формирование, упаковку наличных денег. Кассовые операции по приему, выдаче, размену, обмену, обработке наличных денег производятся с находящимися на обслуживании в кредитной организации, внутренних структурных подразделениях кредитной организации (далее — ВСП) клиентами — юридическими лицами (в том числе другими кредитными организациями, ВСП других кредитных организаций), физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, физическими лицами, занимающимися в установленном законодательством РФ порядке частной практикой, и другими физическими лицами.

¹ Вестник Банка России. 2008. № 29—30; 2015. № 22.

Кредитная организация, ВСП при осуществлении кассовых операций с наличными деньгами могут применять программно-технические средства — автоматические устройства для приема и выдачи наличных денег клиентам с использованием персонального компьютера, установленного на рабочем месте кассового работника (далее — кассовый терминал), устройства, функционирующие в автоматическом режиме и предназначенные для приема наличных денег от клиентов (далее — автоматический сейф), банкоматы и другие программно-технические средства.

При этом программно-технические средства, конструкция которых предусматривает полистное вложение наличных денег клиентом, должны быть оснащены детекторами для проверки подлинности банкнот Банка России.

В целях обеспечения своевременной выдачи наличных денег с банковских счетов организаций, предприятий, учреждений независимо от их организационно-правовой формы и индивидуальных предпринимателей, а также со счетов по вкладам граждан кредитной организацией определяется сумма минимального остатка хранения наличных денег. При установлении суммы минимального остатка хранения наличных денег кредитная организация учитывает особенности организации кассовой работы, объемы среднесуточных оборотов наличных денег, проходящих через кассы кредитной организации и ее ВСП, в том числе по операциям с применением программно-технических средств. Сумма минимального остатка хранения наличных денег должна обеспечивать своевременную выдачу наличных денег клиентам в начале рабочего дня. Сумма фактического остатка наличных денег на конец рабочего дня не должна быть меньше суммы минимального остатка хранения наличных денег.

Банком России установлены также требования к оборудованию в кредитных организациях рабочих мест и помещений для совершения операций с ценностями, правила применения программно-технических средств, банкоматов и кассовых терминалов, автоматических сейфов, а также правила формирования и хранения кассовых документов, ревизии наличных денег.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение понятия денег. Каковы основные функции денег?
2. Из каких элементов состоит денежная система любой страны? Дайте определение денежной системы России.
3. Каковы основные источники правового регулирования отношений в сфере денежного обращения и расчетов в Российской Федерации?

4. Что означает понятие «денежная масса»? Закреплено ли оно законодательно?
5. Какой орган обладает правом на эмиссию денег в России?
6. Каково содержание понятия денежного обращения?
7. Каким правовым актом в России регулируются основные правила ведения кассовых операций? Для каких субъектов они установлены?
8. Дайте определение понятия кассовых операций.
9. В каких формах осуществляется денежное обращение в Российской Федерации?
10. Вправе ли какой-либо уполномоченный орган ограничивать предельный размер денежных расчетов?
11. Каким субъектом и в каком порядке определяется лимит наличных денежных средств в кассах предприятий, организаций и учреждений?
12. Каковы полномочия Банка России по организации наличного и безналичного денежного обращения в стране?
13. Какие обязанности возложены на налоговые органы в отношении предприятий, осуществляющих денежные расчеты с населением с применением контрольно-кассовых машин?
14. Какие субъекты вправе осуществлять контроль за соблюдением правил ведения кассовых операций в некоммерческих организациях?
15. Каков порядок ведения кассовой книги юридическими лицами? Каким правовым актом он регулируется?
16. Поясните, что означает норматив «сумма минимального остатка хранения наличных денег». Каким субъектом и в каких целях он устанавливается, каким нормативным актом регулируется?
17. Перечислите основные особенности совершения кассовых операций кредитными организациями. Каким правовым актом они установлены?
18. Проанализируйте гл. XII¹ Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Каковы новые полномочия Банка России в связи с принятием Федерального закона «О национальной платежной системе»?

Глава 27. Правовые основы валютного регулирования и валютного контроля

§ 1. Понятие валюты, валютных ценностей и валютных операций

Первичные элементы валютных отношений можно встретить еще в античном мире — Древнем Риме и Греции. Именно здесь зарождается вексельное и меньяльное дело. В Средние века в Западной Европе популярны «вексельные ярмарки». И лишь затем в связи с развитием отношений между различными государствами и созданием мирового рынка в Германии, Великобритании и Нидерландах появляются первые клиринговые палаты, используемые для ведения безналичных международных расчетов путем открытия счетов в единой денежной

единице. Далее процесс развития валютных отношений не только расширяется по субъектному составу, охватывая все новые и новые страны, но и получает правовое закрепление на основе как внутреннего, так и международного валютного законодательства.

Сам термин «валюта» (от итал. *valuta* — цена, стоимость) в экономической литературе рассматривается в нескольких аспектах. Под валютой принято понимать денежную единицу конкретной страны (национальная валюта). Так называют и денежные знаки иностранных государств (наличная валюта), а также другие платежные и кредитные средства, выраженные в иностранных денежных единицах (безналичная валюта)¹. Кроме того, термин «валюта» используют при характеристике всей совокупности внешних по отношению к конкретному государству денежных единиц (иностранная валюта). Новый аспект применения термина «валюта» связан с таким явлением мирового финансового рынка, как выпуск международными финансовыми организациями международных расчетных единиц — СДР и евро. СДР — расчетная единица Международного валютного фонда (англ. *Special drawing rights* — специальные права заимствования), евро — денежная единица Европейского Союза.

Понятие валюты в правовом аспекте в российском законодательстве получило закрепление сравнительно недавно — в 1992 г. Однако сам термин давно и довольно широко используется. Уровень и состояние валютных отношений зависят от множества факторов, и прежде всего от развития экономики, национальной и политической систем. С развитием отношений, так или иначе связанных с валютой, складываются валютные системы — национальная, региональная и мировая. *Национальная валютная система* представляет собой совокупность экономических валютных отношений, посредством которых осуществляется межгосударственный оборот платежных средств, а также формируются и используются валютные ресурсы страны. Эта валютная система появилась раньше других. Национальная валютная система непосредственно связана с *мировой валютной системой*, представляющей собой совокупность международных валютных отношений, сформированных в связи с эволюцией мирового хозяйства, и получившей закрепление в международных соглашениях. Мировая валютная система основана на *резервной (ключевой)* валюте (одной или сразу нескольких), выполняющей функции международного платежного средства. Ею, как правило, является конвертируемая валюта одной из ведущих стран с развитой экономикой, которая используется в международных расчетах. Такой валютой впервые стал английский фунт стерлингов, за-

¹ См.: Финансово-кредитный словарь: в 3 т. / под ред. В. Ф. Гарбузова. Т. 1. С. 177.

тем — доллар США. Крупнейшим событием конца XX в. было введение с 1 января 1999 г. *единой европейской валюты* — евро в странах Европейского Союза, членами которого ныне являются 27 стран (в том числе Франция, ФРГ, Италия, Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Великобритания, Дания, Ирландия, Греция, Испания, Португалия, Австрия, Финляндия, Швеция и др.). Указанной акцией преследовалась цель создания единого европейского финансового рынка, где евро заменяет национальные валюты отмеченных государств и имеет статус законного платежного средства. Мировая валютная система, помимо резервной валюты, может быть основана и на *международной счетной денежной единице* как своеобразном условном размере для сопоставления и соизмерения международных требований и обязательств, а также установления валютного курса.

Переход России от жесткого администрирования и абсолютной валютной монополии государства в условиях существования Союза ССР к демократическим преобразованиям и рыночным отношениям обусловил и переход к *либерализации валютных отношений*, при которой российские юридические и физические лица становятся полноправными участниками валютного рынка и внешнеэкономических отношений. Указанные изменения в валютной политике России привели и к развитию нормотворчества. В настоящее время в России в сфере валютных отношений принято и действует огромное количество правовых актов, основным из которых первоначально был Закон РФ от 9 октября 1992 г. № 3615-1 «О валютном регулировании и валютном контроле»¹, действовавший до вступления в силу Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ с аналогичным названием (с изм. от 3 июля 2016 г. № 285-ФЗ).

Несмотря на то что Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» вступал в силу поэтапно: ряд норм — только по истечении полутора лет, а часть норм (сохраняющие меры довольно жесткого валютного контроля) утрачивали силу лишь с 1 января 2007 г., в целом это еще одно свидетельство дальнейшей либерализации российской государственной валютной политики. Принятие нового Закона было обусловлено также необходимостью привести российское валютное законодательство в соответствие с требованиями современного международного экономического сотрудничества. В нем получили правовое закрепление принципы осуществления валютных операций в России в новых экономических условиях, а также полномочия и функции органов валютного регулирования и валютного контроля, права и обязанности юридических и физических

¹ Ведомости РФ. 1992. № 45. Ст. 2542.

лиц в отношении владения, пользования и распоряжения валютными ценностями, ответственность за нарушение валютного законодательства.

Согласно названному Закону *валюта Российской Федерации* в правовом аспекте представляет собой: а) денежные знаки в виде банкнот и монеты Банка России, находящиеся в обращении в качестве законного средства наличного платежа на территории Российской Федерации, а также изымаемые либо изъятые из обращения, но подлежащие обмену указанные денежные знаки; б) средства на банковских счетах и в банковских вкладах.

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

Юридическое закрепление получило и понятие внутренних и внешних ценных бумаг. К *внутренним ценным бумагам* относят эмиссионные ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в российской валюте и выпуск которых зарегистрирован в России, а также иные ценные бумаги, удостоверяющие право на получение валюты России, выпущенные на ее территории. Под *внешними ценными бумагами* понимают ценные бумаги, в том числе в бездокументарной форме, не относящиеся в соответствии с нормами Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» к внутренним ценным бумагам.

Закон 2003 г. в отличие от Закона 1992 г. не закрепляет такого понятия, как «свободно конвертируемая валюта». Между тем в литературе и правовых актах это понятие часто встречается. Указанная разновидность иностранной валюты представляет собой валюту, которая без ограничений обменивается на валюту другого иностранного государства при осуществлении текущих валютных операций.

Понятие иностранной валюты следует отличать от более широкого понятия валютных ценностей (они соотносятся как часть и целое). *Валютные ценности* в правовом аспекте трактуют как: во-первых, *иностранную валюту*; во-вторых, *внешние ценные бумаги*, к которым законодатель относит бумаги, выпущенные и зарегистрированные не на территории России и номинальная стоимость которых выражена в любой валюте, кроме российской. В отличие от ранее действовавшего

Закона 1992 г. Закон 2003 г. не причисляет к валютным ценностям драгоценные металлы и природные драгоценные камни. Порядок и условия функционирования рынка драгоценных металлов и драгоценных камней на территории России регулируются Федеральным законом от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 288-ФЗ).

В связи с функционированием валюты осуществляются валютные операции. Юридическое содержание понятия «валютные операции» имеет четкие границы и расширительному толкованию не подлежит. В основу классификации валютных операций законодателем положен признак резидентства.

К валютным операциям законодатель относит: 1) приобретение резидентом у резидента и отчуждение резидентом в пользу резидента валютных ценностей на законных основаниях, а также использование валютных ценностей в качестве средства платежа; 2) приобретение резидентом у нерезидента либо нерезидентом у резидента и отчуждение резидентом в пользу нерезидента либо нерезидентом в пользу резидента валютных ценностей, валюты Российской Федерации и внутренних ценных бумаг на законных основаниях, а также использование валютных ценностей, валюты Российской Федерации и внутренних ценных бумаг в качестве средства платежа; 3) приобретение нерезидентом у нерезидента и отчуждение нерезидентом в пользу нерезидента валютных ценностей, российской валюты и внутренних ценных бумаг на законных основаниях, а также использование валютных ценностей, российской валюты и внутренних ценных бумаг в качестве средства платежа; 4) ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из нее валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг; 5) перевод иностранной и российской валюты, внутренних и внешних ценных бумаг со счета, открытого за пределами территории России, на счет того же лица, открытый на территории России, и со счета, открытого на территории России, на счет того же лица, открытый за пределами территории России; 6) перевод нерезидентом российской валюты, внутренних и внешних ценных бумаг со счета (с раздела счета), открытого на территории Российской Федерации, на счет (раздел счета) того же лица, открытый на территории Российской Федерации; 7) перевод валюты РФ со счета резидента, открытого за пределами территории РФ, на счет другого резидента, открытый на территории РФ, и со счета резидента, открытого на территории РФ, на счет другого резидента, открытый за пределами территории РФ; 8) перевод валюты РФ со счета резидента, открытого за пределами территории РФ, на счет другого резидента, открытый за пределами территории РФ; 9) перевод валюты РФ со счета резидента, открытого за пре-

делами территории РФ, на счет того же резидента, открытый за пределами территории РФ.

Все указанные операции осуществляют физические и юридические лица, имеющие статус резидента либо нерезидента, который также определяется Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле» (ст. 1). Резиденты — это:

1) физические лица, являющиеся гражданами РФ, за исключением граждан РФ, постоянно проживающих в иностранном государстве не менее одного года, в том числе имеющих выданный уполномоченным государственным органом соответствующего иностранного государства вид на жительство, либо временно пребывающих в иностранном государстве не менее одного года на основании рабочей визы или учебной визы со сроком действия не менее одного года или на основании совокупности таких виз с общим сроком действия не менее одного года;

2) постоянно проживающие в России на основании вида на жительство, предусмотренного законодательством РФ, иностранные граждане и лица без гражданства;

3) юридические лица, созданные в соответствии с законодательством РФ;

4) находящиеся за пределами территории России филиалы, представительства и иные подразделения резидентов, указанных в п. 3;

5) дипломатические представительства, консульские учреждения Российской Федерации и иные официальные представительства России, находящиеся за пределами ее территории, а также постоянные представительства Российской Федерации при межгосударственных или межправительственных организациях;

6) Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, которые выступают в отношениях, регулируемых Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле» и принятыми в соответствии с ним иными федеральными законами и другими нормативными правовыми актами.

К нерезидентам Законом отнесены:

1) физические лица, не являющиеся резидентами;

2) юридические лица, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории России;

3) организации, не являющиеся юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств и имеющие местонахождение за пределами территории России;

4) аккредитованные в России дипломатические представительства, консульские учреждения иностранных государств и постоянные пред-

ставительства указанных государств при межгосударственных или межправительственных организациях;

5) межгосударственные и межправительственные организации, их филиалы и постоянные представительства в Российской Федерации;

6) находящиеся на территории России филиалы, постоянные представительства и другие обособленные или самостоятельные структурные подразделения нерезидентов, указанных выше;

7) иные лица, не указанные в Федеральном законе «О валютном регулировании и валютном контроле» в качестве резидентов.

Валютные операции на территории России могут осуществлять лишь *уполномоченные банки*, под которыми понимаются кредитные организации, созданные в соответствии с законодательством РФ и имеющие право на основании лицензий Банка России осуществлять банковские операции со средствами в иностранной валюте.

В отличие от Закона 1992 г., предусматривавшего деление валютных операций на *текущие и операции, связанные с движением капитала*, в Законе 2003 г. деление по такому принципу не предусмотрено. Для целей контроля в нем был установлен закрытый перечень операций, на проведение которых Правительством РФ или Банком России до определенного срока, указанного в Законе, могли быть наложены отдельные ограничения (например, в виде требования о резервировании каких-то сумм либо об использовании специального счета). Первоначально в Законе этот срок был определен как 1 января 2007 г., однако затем в ряде случаев сокращен и изменен на 1 июля 2006 г.¹ Ввиду названных изменений Указанием Банка России от 29 мая 2006 г. № 1688-У² уже с 1 июля 2006 г. было отменено требование об обязательном использовании специальных счетов при осуществлении отдельных видов валютных операций.

§ 2. Понятие и содержание валютного регулирования

В соответствии с п. «ж» ст. 71 Конституции РФ *валютное регулирование* отнесено к исключительной компетенции Российской Федерации. Таким образом, именно Российская Федерация вправе устанавливать задачи, функции, объекты валютного регулирования, а также определять органы валютного регулирования и валютного контроля.

Переход России к рыночным отношениям способствовал ликвидации валютной монополии Российского государства и нацеленности на либерализацию валютных отношений. Однако, учитывая непо-

средственную связь указанных отношений с экономическим суверенитетом Российского государства, оно, отказавшись от жестких командных методов *управления* в этой сфере, оставило за собой функции по *регуливанию и контролю*. Важно заметить, что вопрос о соотношении таких категорий, как «управление» и «регулирование», в научной литературе дискуссионен. Все чаще высказываются мнения об отказе от управления в условиях рыночной экономики исключительно в пользу регулирования, в том числе и в области валютных правоотношений.

Теория государственного управления в соответствии с его общей теорией выделяет функциональную структуру процесса управления. Среди его основных (классических) функций — планирование, прогнозирование, организация, координация, руководство, контроль, регулирование. При этом регулирование — ведущая функция управленческого процесса. Оно заключается в упорядочении, налаживании направлений движения и развития, в подчинении определенному порядку, в установлении правильного взаимодействия, в создании условий нормальной работы. Регулирование осуществляется путем: 1) введения на нормативном уровне для всех субъектов и объектов управленческих отношений наиболее общих правил-программ; 2) внесения в них изменений и дополнений в соответствии с изменившимися обстоятельствами в сфере управления; 3) контроля за исполнением управленческих решений и применения мер по устранению выявленных нарушений.

Таким образом, **валютное регулирование выражается в деятельности государства по регламентированию порядка совершения валютных операций и международных расчетов**. Понятие валютного регулирования можно рассматривать в широком и узком аспектах. В широком смысле регулирование заключается в установлении и обеспечении строгого соблюдения посредством норм права определенного отвечающего интересам общественного развития режима различного рода деятельности в сфере валютных отношений с использованием преимущественно экономических рычагов управляющего воздействия (т. е. без вмешательства в оперативную деятельность регулируемых объектов) в целях защиты прав и интересов участников. В узком смысле регулирование — управляющее воздействие на не подчиненные регулирующему (исполнительному) органу объекты. В данном аспекте государственное регулирование проявляется прежде всего в нормотворческой компетенции органов исполнительной власти. Однако этот аспект на практике обособленно не существует, так как неизбежно влечет за собой целую систему сопутствующих исполнительно-распорядительных

¹ См.: Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 131-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле».

² Вестник Банка России. 2006. № 34.

мероприятий: от издания актов до применения штрафных санкций за их нарушение.

Таким образом, валютное правовое регулирование осуществляется как на нормативном, так и на индивидуальном уровне. Нормативное регулирование заключается в упорядочивании общественных отношений, так или иначе связанных с валютой и операциями с ней (обращением, вывозом, использованием в сфере международных расчетов и т. п.), *посредством принятия норм права*. Индивидуально-правовое регулирование выражается в упорядочении *посредством применения норм права* отношений, обусловленных конкретными жизненными ситуациями (юридическими фактами), на основе которых и возникают валютные правоотношения между конкретными субъектами.

Валютные отношения регулируются нормами, относящимися к различным отраслям права, в том числе финансовому, гражданскому, административному, международному, исходя из конституционных норм. В научной литературе в последнее время валютное право рассматривается как комплексная отрасль законодательства¹, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих порядок совершения сделок с валютными ценностями внутри страны, сделок между физическими и юридическими лицами одной страны и юридическими и физическими лицами другой, а также порядок ввоза, вывоза, перевода и пересылки из-за границы и за границу национальной и иностранной валюты и иных валютных ценностей, а также создание валютных фондов. Указанная отрасль включает нормы финансового, банковского, налогового, гражданского, государственного, административного, международного и других отраслей законодательства. При этом финансово-правовые нормы в регулировании валютных отношений сохраняют приоритетное значение. Последние в первую очередь представлены отношениями по созданию, распределению и использованию валютных фондов. Учитывая, что эти отношения являются разновидностью финансовых, им присущи все их характерные черты (денежный характер, обязательное участие государства или уполномоченного им органа, императивный метод регулирования, публично-правовая направленность функционирования).

Финансово-правовые основы организации и осуществления валютного регулирования закреплены Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле», гл. 2 которого так и называется — «Валютное регулирование». Помимо указанного нормативного акта, валютные правоотношения в этой сфере регламентируются

¹ См., например: Тосунян Г. А., Емелин А. В. Валютное право Российской Федерации. М., 2002. С. 21.

многочисленными законами и подзаконными нормативными актами. Особое значение в регулировании данных правоотношений принадлежит ведомственным правовым актам общего значения, в том числе актам Банка России, Минфина России и др. В пределах своей компетенции валютное регулирование осуществляют *органы валютного регулирования*, которыми являются Банк России и Правительство РФ. При этом Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле» установлено, что акты валютного законодательства РФ и акты органов валютного регулирования подлежат официально опубликованию.

Законом предусмотрено, что если порядок проведения валютных операций и использования счетов (включая установление требования об использовании специального счета) органами валютного регулирования не определены, то валютные операции осуществляются, счета открываются и операции по счетам проводятся без ограничений.

Федеральными законами от 26 июля 2006 г. № 131-ФЗ, от 30 декабря 2006 г. № 267-ФЗ, от 5 июля 2007 г. № 127-ФЗ, от 15 ноября 2010 г. № 294-ФЗ и от 18 июля 2011 г. № 236-ФЗ в Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» были внесены существенные изменения. Ведь известно, что и ранее Законом были установлены *пределы* валютного регулирования органами валютного контроля. Например, органам валютного контроля было запрещено вводить иные ограничения в случае, если названным Законом установлено требование об использовании специального счета, т. е. счета (банковского счета) в уполномоченном банке, либо специального раздела счета депо, либо открываемого реестродержателями в реестре владельцев ценных бумаг специального раздела лицевого счета по учету прав на ценные бумаги, используемого для осуществления по нему валютных операций в случаях, закрепленных Законом. Введение указанных пределов валютного регулирования связано с направленностью финансово-правовой политики России на либерализацию валютных отношений, и в частности с реализацией Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ в части обеспечения свободной конвертируемости рубля. Поэтому не случайно многие положения названного Закона, отражавшие прежде ограничения в сфере валютного регулирования и валютного контроля, признаны утратившими силу даже ранее установленного срока. Так, досрочно — с 1 июля 2006 г. вместо 1 января 2007 г. — прекратила свое действие норма (ст. 7 Закона), закреплявшая порядок регулирования Правительством РФ валютных операций движения капитала. С этого же времени Банк России был лишен права устанавливать требование о резервировании денежных средств в иностранной валюте при осуществлении валютных операций между рези-

дентами и нерезидентами, а также требование об использовании специальных счетов при совершении нерезидентами валютных операций с внутренними ценными бумагами на территории России.

Закон четко разграничивает компетенцию различных органов в сфере валютного регулирования. К основным полномочиям Банка России и Правительства РФ в сфере валютного регулирования отнесено издание актов, обязательных для резидентов и нерезидентов. Кроме того, Банк России имеет право устанавливать единые формы учета и отчетности по валютным операциям; порядок и сроки их представления. Он же готовит и публикует статистическую информацию по валютным операциям. На Правительство РФ возложено регулирование валютных операций движения капитала.

При этом валютное регулирование не распространяется на Банк России, Правительство РФ (ч. 5 ст. 5 Закона «О валютном регулировании и валютном контроле») и специально уполномоченные на то Правительством РФ федеральные органы исполнительной власти. Они осуществляют все виды валютных операций, регулируемых названным Законом, без ограничений. Это следующие органы:

Служба внешней разведки РФ (постановление Правительства РФ от 20 декабря 2004 г. № 813 «О проведении валютных операций Службой внешней разведки РФ»);

Министерство обороны РФ (постановление Правительства РФ от 10 апреля 2006 г. № 203 «О проведении валютных операций Министерством обороны Российской Федерации»);

Министерство иностранных дел РФ (постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 856 «О проведении валютных операций Министерством иностранных дел Российской Федерации»);

Федеральная служба безопасности (постановление Правительства РФ от 12 марта 2008 г. № 166 «О проведении валютных операций Федеральной службой безопасности Российской Федерации»);

Федеральное казначейство (постановление Правительства РФ от 26 ноября 2007 г. № 803 «О проведении валютных операций Федеральным казначейством»).

Валютное регулирование в соответствии с Законом «О валютном регулировании и валютном контроле» осуществляется по следующим основным направлениям:

1) валютные операции между резидентами и нерезидентами. В данном случае ограничения вводятся в целях предотвращения существенного сокращения золотовалютных резервов, резких колебаний курса российской валюты, а также для поддержания устойчивости платежного баланса России. Указанные ограничения носят недискри-

минационный характер и отменяются органами валютного регулирования по мере устранения обстоятельств, вызвавших их установление;

2) регулирование Правительством РФ валютных операций движения капитала. Правительство РФ вправе устанавливать требования о резервировании определенных сумм в случаях осуществления расчетов и переводов между резидентами и нерезидентами при экспорте тех или иных товаров на условиях предоставления резидентами нерезидентам отсрочки платежа на различные сроки. Указанные требования вводятся в целях обеспечения исполнения обязательств нерезидента перед резидентом;

3) регулирование Банком России валютных операций движения капитала. Сразу отметим, что это направление в соответствии с Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле» действовало до 1 января 2007 г. (ст. 26). Полномочия Банка России по валютному регулированию в данном случае заключались лишь в праве устанавливать требование об использовании специального счета или требование о резервировании. Причем в названном Законе был закреплён закрытый перечень (т. е. не подлежащий расширительному толкованию) валютных операций в случаях, когда могло быть установлено требование об использовании специального счета, а когда — требование о резервировании;

4) валютные операции между нерезидентами. В данном случае Закон содержит перечень валютных операций, которые нерезиденты вправе без ограничений осуществлять между собой (например, переводы иностранной валюты со счетов в банках за пределами России на банковские счета в уполномоченных банках и др.);

5) организация функционирования внутреннего валютного рынка Российской Федерации. Основное регулирующее воздействие здесь направлено на отношения по купле-продаже иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте. Данные сделки в Российской Федерации производятся лишь через уполномоченные банки. Законом 2003 г. в отличие от Закона 1992 г. не устанавливается требование об использовании требования об идентификации личности при купле-продаже физическими лицами наличной иностранной валюты и чеков в иностранной валюте. Требование о предъявлении паспорта (другого заменяющего его документа) теперь допускается только в исключительных случаях, предусмотренных федеральными законами;

6) регулирование порядка открытия резидентами счетов в банках, расположенных за пределами территории России. В отличие от ранее действовавших правил Законом предусматривается (ст. 12), что с 18 июня 2005 г. резиденты открывают без ограничений счета (вклады)

в иностранной валюте в банках, расположенных на территориях иностранных государств, являющихся членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) или Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). 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, а резиденты — физические лица — валютные операции, не связанные с передачей имущества и оказанием услуг на территории России, с использованием средств, зачисленных в соответствии с названным Законом на счета (во вклады), открытые в банках за пределами территории РФ. Законом «О валютном регулировании и валютном контроле» устанавливаются требования о предоставлении резидентами (юридическими и физическими лицами) определенных сведений налоговым органам в порядке, утвержденном Правительством РФ по согласованию с Банком России;

7) определение порядка функционирования счетов (вкладов) нерезидентов, открываемых на территории России. Нерезиденты на территории России вправе открывать банковские счета (банковские вклады) в иностранной и российской валюте только в уполномоченных банках. При этом порядок открытия и ведения банковских счетов (банковских вкладов) нерезидентов, открываемых на территории РФ, в том числе специальных счетов, устанавливает Банк России. Они имеют право без ограничений перечислять иностранную валюту и валюту РФ со своих банковских счетов в банках за пределами территории России на свои банковские счета в уполномоченных банках, а также без ограничений перечислять иностранную валюту со своих банковских счетов в уполномоченных банках на свои счета (во вклады) в банках за пределами территории России¹.

Расчеты при осуществлении валютных операций производятся физическими лицами-резидентами через банковские счета в уполномоченных банках, порядок открытия и ведения которых утверждается Банком России, за исключением следующих видов валютных операций, осуществляемых в соответствии с названным Законом:

1) передача физическим лицом-резидентом валютных ценностей в дар Российской Федерации, субъекту РФ и (или) муниципальному образованию;

¹ Следует иметь в виду, что согласно ч. 1¹ ст. 10 Закона «О валютном регулировании и валютном контроле» в ряде случаев перевод валюты на территории России возможен вообще без открытия банковских счетов (Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 162-ФЗ).

2) дарение валютных ценностей супругу и близким родственникам;

3) завещание валютных ценностей или получение их по праву наследования;

4) приобретение и отчуждение физическим лицом-резидентом в целях коллекционирования единичных денежных знаков и монет;

5) перевод средств физическим лицом-резидентом из Российской Федерации и в Российскую Федерацию без открытия банковских счетов, осуществляемый в установленном Банком России порядке, который может предусматривать ограничение суммы перевода (в том числе почтового перевода);

6) покупка у уполномоченного банка или продажа уполномоченному банку физическим лицом-резидентом наличной иностранной валюты, обмен, замена денежных знаков иностранного государства (группы иностранных государств), а также прием для направления на инкассо в банки за пределами территории России наличной иностранной валюты;

7) расчеты физических лиц — резидентов в иностранной валюте в магазинах беспроцентной торговли, а также при реализации товаров и оказании услуг физическим лицам — резидентам в пути следования транспортных средств при международных перевозках;

8) расчеты, осуществляемых физическими лицами — резидентами в соответствии с ч. 6¹ ст. 12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле»;

9) перевод без открытия банковского счета физическим лицом — резидентом в пользу нерезидента на территории РФ, получения физическим лицом — резидентом перевода без открытия банковского счета на территории РФ от нерезидента, осуществляемых в установленном Банком России порядке, который может предусматривать соответственно только ограничение суммы перевода и суммы получения перевода;

10) определение порядка осуществления валютных операций между резидентами.

По общему правилу валютные операции между резидентами запрещены, за исключением случаев, установленных ст. 9 названного Закона. Перечень таких случаев довольно обширен. Ранее он включал 16 пунктов. За период с 2007 г. Закон был дополнен и в настоящее время составляет 24 пункта. В частности, в соответствии с п. 17 указанного Закона физическим лицам-резидентам предоставлено право перечислять без ограничения по сумме денежные средства в иностранной валюте иным физическим лицам-резидентам, являющимся их супругами или близкими родственниками. Средства можно переводить на

счета, открытые в уполномоченных банках либо в банках, расположенных за пределами территории России.

В соответствии с нормами Семейного кодекса РФ установлен закрытый перечень лиц, признаваемых близкими родственниками.

Ранее на физических лиц-резидентов распространялось правило о том, что они могут осуществлять валютные переводы в пользу иных физических лиц-резидентов на их счета, открытые в банках, расположенных за пределами российской территории, в суммах, не превышающих в течение одного операционного дня через один уполномоченный банк суммы, равной в эквиваленте 5000 долл. США.

В целях поддержания дальнейшей либерализации валютного регулирования с 1 января 2007 г. закреплены особенности валютного регулирования в процессе проведения расчетов в области международных перевозок транспортными компаниями. Так, перечень валютных операций, которые разрешены к осуществлению между резидентами, дополняется операциями, связанными с расчетами между транспортными организациями и находящимися за пределами России физическими лицами, представительствами и иными подразделениями юридических лиц, созданными в соответствии с законодательством РФ.

В соответствии с изменениями от 22 июля 2008 г. (Федеральный закон № 150-ФЗ) перечень разрешенных валютных операций между резидентами дополнен и такой операцией, как перевод иностранной валюты на счета дипломатических и консульских учреждений РФ, иных официальных представительств России за рубежом, включая представительства при международных межправительственных организациях, со счетов, открытых в уполномоченных банках федеральными органами исполнительной власти для выплаты заработной платы и иных выплат, связанных с содержанием своих представителей или сотрудников своих представительств за пределами территории России, а также для оплаты и (или) возмещения расходов на их командирование;

1) регламентирование ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из нее валютных ценностей, российской валюты и внутренних ценных бумаг.

Законом «О валютном регулировании и валютном контроле» установлено, что ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из нее иностранной валюты и (или) валюты РФ, а также дорожных чеков, внешних и (или) внутренних ценных бумаг в документарной форме осуществляется резидентами и нерезидентами без ограничений при соблюдении требований таможенного законодательства Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС и законодательства РФ о таможенном деле (ст. 15).

До 1 января 2007 г. в Российской Федерации отдельными направлениями (объектами) валютного регулирования являлись также поря-

док осуществления резервирования (ст. 16 названного Закона) и правила определения и выбора мер по обеспечению исполнения обязательства.

Важнейший орган валютного регулирования в соответствии с Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле» — Банк России. Это положение закреплено также в ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Как орган валютного регулирования Банк России: 1) организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством РФ; 2) осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Банка России; 3) определяет порядок проведения расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами; 4) устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю; 5) проводит анализ и прогнозирование состояния экономики России в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений, публикует соответствующие материалы и статистические данные.

Указанный перечень не является закрытым, так как Банк России выполняет и другие функции органа валютного регулирования, если это прямо предусмотрено валютным законодательством. Кроме того, анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод об особой роли в осуществлении валютного регулирования в России подзаконных актов, принимаемых Банком России, которыми регламентируются конкретные вопросы в сфере валютных отношений.

§ 3. Понятие валютного контроля

Основным источником правового регулирования отношений в сфере валютного контроля является Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» (гл. 4). Помимо него, в этой сфере действуют нормы федеральных законов от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 233-ФЗ), «О банках и банковской деятельности», Таможенный кодекс Таможенного союза (, международные договоры¹. Относительно применения последних следует иметь в виду, что в соответствии со ст. 4 Федерального закона

¹ См., например, Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 5 июля 2010 г. № 51 «О Договоре о порядке перемещения физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу таможенного союза».

«О валютном регулировании и валютном контроле» международные договоры Российской Федерации, касающиеся сферы действия данного Закона, применяются непосредственно, кроме случаев, когда нормами этих договоров предусмотрено, что для их применения требуется издание внутригосударственного акта валютного законодательства РФ; в случаях же если международным договором установлены правила, не предусмотренные данным Законом, действуют правила указанного договора. Довольно обширен в составе источников правового регулирования и массив подзаконных нормативных актов, которые в той или иной степени затрагивают отношения в сфере валютного контроля.

Важно заметить, что в Федеральном законе «О валютном регулировании и валютном контроле» 2003 г., как и в ранее действовавшем Законе РФ 1992 г., само понятие валютного контроля не определяется. Но основные принципы валютного контроля и валютного регулирования получают правовое закрепление. В соответствии со ст. 3 Закона 2003 г. такими принципами являются: 1) приоритет экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования; 2) исключение неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов; 3) единство внешней и внутренней валютной политики Российской Федерации; 4) единство системы валютного регулирования и валютного контроля; 5) обеспечение государством защиты прав и экономических интересов резидентов и нерезидентов при осуществлении валютных операций.

Валютный контроль можно определить как контроль Правительства РФ, органов и агентов валютного контроля за соблюдением валютного законодательства при осуществлении валютных операций.

Закон устанавливает виды органов и агентов валютного контроля. К *органам валютного контроля* в России относят Центральный банк РФ, федеральный орган (федеральные органы) исполнительной власти, уполномоченный (уполномоченные) Правительством РФ. До недавнего времени таким органом являлась Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор), находившаяся в ведении Минфина России¹. Указом Президента РФ от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» постановлено упразднить Федеральную службу финансово-бюджетного надзора и передать функции Рос-

¹ См. Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, утв. Постановлением Правительства РФ от 4 февраля 2014 г. № 77 (утратило силу).

финнадзора как органа валютного контроля Федеральной таможенной службе и Федеральной налоговой службе.

Органы валютного контроля могут издавать акты валютного контроля по вопросам, отнесенным к их компетенции (акты органов валютного контроля), только в случаях и пределах, предусмотренных валютным законодательством РФ и актами органов валютного регулирования. Акты органов валютного контроля не должны содержать положения, касающиеся вопросов регулирования валютных операций (ч. 5 ст. 4 Закона).

Агенты валютного контроля — уполномоченные банки и не являющиеся уполномоченными банками профессиональные участники рынка ценных бумаг, а также государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (ч. 3 ст. 22 Закона).

Конкретные полномочия органов и агентов валютного контроля регулируются различными нормативными актами. Так, *Правительство РФ* как орган валютного контроля в соответствии с полномочиями в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики осуществляет согласно Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, нормативным Указам Президента РФ валютное регулирование и валютный контроль (ст. 15 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»). В частности, Правительство РФ обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, являющихся органами валютного контроля, а также их взаимодействие с Банком России. Кроме того, оно руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами.

Банк России осуществляет контроль за совершением валютных операций кредитными организациями и некредитными финансовыми организациями, осуществляющими виды деятельности, указанные в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». При этом он взаимодействует с другими органами валютного контроля, обеспечивая их взаимодействие с такими агентами валютного контроля, как уполномоченные банки.

Контроль за выполнением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями и некредитными финансовыми организациями, осуществляющими виды деятельности, указанные в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», осуществляют в пределах своей компетенции *федеральные органы исполнительной власти, являющиеся органами валютного контроля, и агенты валютного контроля*.

Таможенные органы осуществляют в пределах своей компетенции наряду с иными видами контроля валютный контроль согласно законодательству государств — членов таможенного союза. Так, Федеральная таможенная служба как орган валютного контроля осуществляет контроль в установленной сфере деятельности за валютными операциями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу ЕАЭС, с ввозом товаров в не и их вывозом из Российской Федерации, а также за соответствием проводимых валютных операций, связанных с перемещением товаров через таможенную границу ЕАЭС, с ввозом товаров в Российскую Федерацию и их вывозом из нее, условиям лицензий и разрешений¹.

В соответствии с российским законодательством к задачам *налоговых органов* отнесен не только контроль за соблюдением налогового законодательства и за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов, других обязательных платежей, но и контроль и надзор за соблюдением валютного законодательства РФ в пределах компетенции налоговых органов. Федеральная налоговая служба, являясь органом валютного контроля, выполняет функции, связанные с осуществлением валютного контроля, в в пределах компетенции налоговых органов. Так, Федеральная налоговая служба в установленной сфере деятельности осуществляет контроль за соблюдением резидентами (за исключением кредитных организаций, некредитных финансовых организаций, предусмотренных Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)») и нерезидентами валютного законодательства РФ, требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля (за исключением контроля за валютными операциями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу ЕАЭС, с ввозом товаров в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации, соответствием проводимых валютных операций, не связанных с перемещением товаров через таможенную границу ЕАЭС, с ввозом товаров в Российскую Федерацию и их вывозом из нее, условиями лицензий и разрешений, а также за соблюдением резидентами, не являющимися уполномоченными банками, обязанности уведомлять налоговые органы по месту своего учета об открытии (закрытии, изменении реквизитов) счетов (вкладов) в банках, расположенных за пределами территории РФ, и представлять отчеты о движении средств по таким счетам (вкладам)².

¹ См. Положение о Федеральной таможенной службе, утв. постановлением Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809 (с изм. от 1 июля 2016 г. № 616) (п. 5.3.3).

² См. Положение о Федеральной налоговой службе, утв. постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 (с изм. от 1 июля 2016 г. № 616) (п. 5.1.5).

Анализ законодательства показывает, что полномочия органов валютного контроля несколько шире полномочий агентов валютного контроля. Органы валютного контроля в пределах своей компетенции издают нормативные акты, обязательные к исполнению всеми резидентами и нерезидентами в Российской Федерации. Агенты валютного контроля таким правом не наделены. Органы и агенты валютного контроля и их должностные лица в пределах своей компетенции *имеют право*: 1) проводить проверки соблюдения резидентами и нерезидентами актов валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования; 2) проводить проверки полноты и достоверности учета и отчетности по валютным операциям резидентов и нерезидентов; 3) запрашивать и получать документы и информацию, связанные с проведением валютных операций, открытием и ведением счетов. Агенты валютного контроля и их должностные лица *обязаны*: 1) осуществлять контроль за соблюдением резидентами и нерезидентами актов валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования; 2) представлять органам валютного контроля информацию о валютных операциях, проводимых с их участием, в порядке, установленном актами валютного законодательства РФ и актами органов валютного регулирования.

Органы и агенты валютного контроля представляют органу валютного контроля, уполномоченному Правительством РФ, необходимые для осуществления его функций документы и информацию в объеме и порядке, установленных Правительством РФ по согласованию с Банком России. При этом сами органы и агенты, а также их должностные лица обязаны сохранять коммерческую, банковскую и служебную тайну, ставшую им известной при осуществлении их полномочий. Следует обратить внимание на новеллу валютного законодательства о том, что представление и передача документов и информации агентами валютного контроля таможенным и налоговым органам и таможенными и налоговыми органами агентам валютного контроля в объеме и порядке, указанных в ч. 13—16 ст. 23 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле», не являются нарушением коммерческой, банковской, налоговой, иной охраняемой законом тайны, а также нарушением требования об обеспечении конфиденциальности в отношении другой информации, которая стала известна таможенным и налоговым органам и агентам валютного контроля при осуществлении их полномочий (ч. 8² ст. 23 Закона).

К *исключительной компетенции органов валютного контроля* отнесено право: 1) выдавать предписания об устранении выявленных нарушений актов валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования; 2) применять установленные законодатель-

ством РФ меры ответственности за нарушение актов валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования. К *исключительной компетенции агентов валютного контроля* отнесено право запрашивать и получать от резидентов и нерезидентов целый ряд документов (копии документов), связанных с проведением валютных операций, открытием и ведением счетов, в том числе документы, удостоверяющие личность физического лица; документ о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя; документы, удостоверяющие статус юридического лица (для нерезидентов); документ о государственной регистрации юридического лица (для резидентов); свидетельство о постановке на учет в налоговом органе; документы, удостоверяющие права лиц на недвижимое имущество; таможенные декларации, документы, подтверждающие ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из нее товаров, российской и иностранной валюты, а также внешних и внутренних ценных бумаг в документальной форме и т. п. (ч. 4 ст. 23 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле»).

Законом подробно урегулированы права и обязанности резидентов и нерезидентов, касающиеся проведения валютного контроля. Так, резиденты и нерезиденты, осуществляющие в России валютные операции, а также нерезиденты, осуществляющие операции с российской валютой и ценными бумагами в валюте Российской Федерации, *имеют право*: 1) знакомиться с актами проверок, проведенных органами и агентами валютного контроля; 2) обжаловать решения и действия (бездействия) органов и агентов валютного контроля в порядке, утвержденном российским законодательством; 3) на возмещение в установленном порядке реального ущерба, причиненного неправомерными действиями (бездействием) органов и агентов валютного контроля и их должностных лиц.

Резиденты и нерезиденты, осуществляющие в России валютные операции, *обязаны*: 1) представлять органам и агентам валютного контроля документы и информацию, запрашиваемые в соответствии с положениями Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле»; 2) вести в установленном порядке учет и составлять отчетность по проводимым ими валютным операциям, обеспечивая сохранность всех документов и материалов в течение не менее трех лет со дня совершения соответствующей валютной операции, но не ранее срока исполнения договора; 3) выполнять предписания органов валютного контроля об устранении выявленных нарушений.

Резиденты и нерезиденты, нарушившие положения актов валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования,

несут уголовную, административную, гражданско-правовую и иную ответственность в соответствии с законодательством РФ. За неисполнение функций, установленных названным Законом, а также за нарушение прав резидентов и нерезидентов органы и агенты валютного контроля и их должностные лица несут ответственность, предусмотренную законодательством РФ.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Определите понятия валюты, валюты Российской Федерации, иностранной валюты, конвертируемой валюты.
2. Каковы источники правового регулирования валютных отношений в Российской Федерации?
3. Кто понимается под резидентами и нерезидентами по российскому валютному законодательству?
4. Определите понятия «валютное регулирование» и «валютный контроль». Каково их соотношение, и как эти понятия соотносятся с понятием валютного надзора?
5. Каково соотношение правовых понятий «валюта» и «валютные ценности»?
6. Назовите основные направления валютного регулирования в Российской Федерации.
7. Какие органы составляют систему органов валютного контроля в Российской Федерации? Кто относится к агентам валютного контроля?
8. Какова роль нормативных актов Банка России в осуществлении валютного регулирования и валютного контроля? Назовите несколько нормативных актов Банка России, являющихся источниками правового регулирования валютных отношений.
9. Раскройте понятия «орган валютного контроля», «агент валютного контроля». Каково соотношение их полномочий по действующему российскому валютному законодательству?
10. Раскройте полномочия Правительства РФ, Банка России, Министерства финансов РФ в сфере валютного контроля. Какие еще органы обладают полномочиями в данной сфере?
11. Какие виды операций с иностранной валютой закреплены в Федеральном законе «О валютном регулировании и валютном контроле»?
12. Каковы полномочия таможенных органов в сфере валютного контроля?
13. Дайте характеристику валютного правоотношения. Определите сходные признаки валютного и финансового правоотношения.
14. Какие источники правового регулирования валютных отношений действуют в Российской Федерации?
15. Каковы полномочия Федеральной налоговой службы в сфере валютных правоотношений?

16. Вправе ли органы валютного контроля Российской Федерации запрашивать любую информацию о валютных операциях, совершенных юридическим лицом — нерезидентом, и вести их учет?

17. Назовите конкретные меры ответственности резидентов за нарушения актов органов валютного регулирования. Ответ подготовьте на основе анализа норм Кодекса РФ об административных правонарушениях, Уголовного кодекса РФ и других нормативных актов.

18. Справедливо ли утверждение, что валютное право, как и банковское право, — самостоятельная отрасль российского права? Аргументируйте свой ответ положениями Общей части финансового права.

19. Поясните соотношение понятий «валютное право», «налоговое право», «банковское право», «бюджетное право» и «финансовое право». Раскройте указанное соотношение в аспекте категорий «система права» и «система законодательства».

Глава 28. Государственно-правовое регулирование организации рынка ценных бумаг

§ 1. Понятие рынка ценных бумаг и его организации

Рынок ценных бумаг — сегмент такого важного понятия, как «финансовый рынок», который, в свою очередь, подразделяется на денежный рынок и рынок капиталов. Последний в экономической и правовой литературе принято классифицировать на кредитный рынок и фондовый рынок. При этом фондовый рынок — только часть рынка ценных бумаг. Согласно Федеральному закону «О рынке ценных бумаг» на фондовом рынке обращаются лишь эмиссионные (инвестиционные) ценные бумаги, признаки которых особо закреплены в ст. 2 названного Закона¹. Предназначение рынка ценных бумаг — прежде всего в изыскании дополнительных источников финансирования рыночной экономики, а также регулировании денежно-кредитного обращения в стране.

Само понятие рынка ценных бумаг по-разному интерпретируется экономистами и правоведами. Экономисты связывают это понятие с процессами перераспределения денежных накоплений, имеющими целью мобилизацию денежных ресурсов на макро и микроуровне. Кроме того, посредством выпуска ценных бумаг осуществляется кон-

¹ Эмиссионная ценная бумага — любая ценная бумага, в том числе бездокументарная, которая характеризуется одновременно следующими признаками: 1) закрепляет совокупность имущественных и неимущественных прав, подлежащих удостоверению, уступке и безусловному осуществлению с соблюдением установленных данным Законом формы и порядка; 2) размещается выпусками; 3) имеет равные объем и сроки осуществления прав внутри одного выпуска вне зависимости от времени приобретения ценной бумаги.

солидация финансовых (денежных) ресурсов для покрытия текущего и накопленного дефицитов государственного и муниципальных бюджетов¹. В экономическом аспекте финансовые услуги на рынке ценных бумаг представляют собой услуги, связанные с обеспечением трансформации финансовых (денежных) средств в финансовый (денежный) капитал. Учитывая, что понятие ценных бумаг закреплено в ГК РФ, правоведа определяют рынок ценных бумаг, как правило, в цивилистическом аспекте, рассматривая его как совокупность определенных сделок по приобретению и отчуждению ценных бумаг². Под *ценной бумагой* в данном случае понимается документ, удостоверяющий с соблюдением установленной формы и обязательных реквизитов имущественные права, осуществление или передача которых возможны только при его предъявлении (п. 1 ст. 142). Однако слишком широкий подход, используемый в данном определении, не позволяет выявить сущностные черты интерпретируемого понятия. Представители предпринимательского права дают более конкретное определение: рынок ценных бумаг есть сфера обращения ценных бумаг, обладающих свойствами специфического товара, по особым правилам и в рамках определенной территории между субъектами, осуществляющими или иным образом воздействующими на их выпуск, обращение и погашение³. Однако для финансово правовой науки данное определение является довольно узким, особенно если рассматривать рынок ценных бумаг как часть рынка финансовых (инвестиционных) услуг. Понятие финансовой услуги в настоящее время закреплено Федеральным законом «О защите конкуренции». *Финансовая услуга* — это банковская услуга, страховая услуга, услуга на рынке ценных бумаг, услуга по договору лизинга, а также услуга, оказываемая финансовой организацией и связанная с привлечением и (или) размещением денежных средств юридических и физических лиц. Важно следующее: несмотря на то, что термин «рынок ценных бумаг» используется законодателем часто, в том числе и в названиях нормативных правовых актов, легального определения данного понятия ни в одном из правовых актов не дано.

Ранее действовавший Федеральный закон от 23 июня 1999 г. 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» (ст. 3) (утра-

¹ Подробнее об экономическом содержании понятия рынка ценных бумаг см., например: Рынок ценных бумаг / под ред. Е. Ф. Жукова. М., 2002. С. 16.

² Например, Е. А. Суханов во вступительной статье к работе В. Белова «Ценные бумаги в российском гражданском праве» определяет рынок ценных бумаг как совокупность сделок, совершаемых участниками имущественного оборота по поводу ценных бумаг (см.: Белов В. Ценные бумаги в российском гражданском праве. М., 1996. С. 3).

³ См: Предпринимательское (хозяйственное) право / отв. ред. О. М. Олейник. М., 1999. Т. 1. С. 614.

тил силу 25 октября 2006 г.) содержал лишь легальное определение понятия «*рынок финансовых услуг*», под которым понималась сфера деятельности финансовых организаций¹ на территории России или ее части, определяемая исходя из места предоставления финансовой услуги потребителям. В сменившем его Федеральном законе «О защите конкуренции» такого понятия не закреплено², как и понятия рынка ценных бумаг. Однако определено, что *товарный рынок* — это сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами (ст. 4). Исходя из того, что сам Федеральный закон «О защите конкуренции» принят в целях обеспечения единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защиты конкуренции и создания условий для эффективного функционирования товарных рынков (п. 2 ст. 1), можно определить рынок ценных бумаг с учетом его финансово-экономических, а также правовых особенностей. Итак, **рынок ценных бумаг**, являясь одной из разновидностей рынка финансовых услуг как части товарного рынка, — **феномен, основанный на движении денежных средств как капитала, которое (движение) оформляется путем использования гражданско-правовых конструкций (договоров, соглашений и т. п.)³, однако имеет общую публичную цель — финансовое оздоровление и эффективное функционирование рыночной экономики, осуществ-**

¹ В соответствии с п. 6 ст. 4 Федерального закона «О защите конкуренции» финансовая организация — хозяйствующий субъект, оказывающий финансовые услуги, — кредитная организация, кредитный потребительский кооператив, страховщик, страховой брокер, общество взаимного страхования, фондовая биржа, валютная биржа, ломбард, лизинговая компания, негосударственный пенсионный фонд, управляющая компания инвестиционного фонда, управляющая компания паевого инвестиционного фонда, управляющая компания негосударственного пенсионного фонда, специализированный депозитарий инвестиционного фонда, специализированный депозитарий паевого инвестиционного фонда, специализированный депозитарий негосударственного пенсионного фонда, профессиональный участник рынка ценных бумаг.

² Однако в соответствии с Федеральным законом «О защите конкуренции» законодатель рассматривает финансовую услугу как разновидность товара, поскольку товар определяется в ст. 4 как объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, *включая финансовую услугу*), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот.

³ См. гл. 39 «Возмездное оказание услуг» ГК РФ, а также п. 2 ст. 824 «Договор финансирования под уступку денежного требования» ГК РФ, где речь идет об «иных видах финансовых услуг, связанных с денежными требованиями, являющимися предметом уступки», оказываемых клиенту в связи с указанным договором.

ляемое в рамках законодательства РФ и в строгом соответствии с ним посредством применения специально создаваемых денежных фондов (страховых, кредитных, резервных, бюджетных и т. п.) и выпуска ценных бумаг (государственных, муниципальных, корпоративных).

Рынок ценных бумаг — комплексный институт законодательства (гражданского, административного, финансового, уголовного и проч.). Сама же *организация* рынка ценных бумаг выступает пред метом регулирования финансового права как деятельность государства по упорядочению отношений различных субъектов (участников) рынка ценных бумаг посредством использования императивного метода (метода властных предписаний), являющегося основным методом финансового публично-правового регулирования.

Таким образом, **организация рынка ценных бумаг представляет собой установленные государством в лице уполномоченных органов нормы и правила выпуска, размещения и обращения ценных бумаг в пределах национальной либо иной территории, направленные на регулирование рыночных отношений и установленные в целях охраны и защиты интересов их собственников и других законных держателей.**

Особенности организации рынка ценных бумаг во многом обусловлены классификационными различиями этих рынков. В основу классификации последних могут быть положены такие критерии, как: территория обращения; виды обращаемых ценных бумаг; особенности эмитента; сроки выпуска и обращения ценных бумаг. Называют и иные основания. Так, *по территории обращения* выделяют международный, национальный, региональный, местный рынок ценных бумаг. *По виду ценных бумаг* — рынок облигаций, рынок акций, вексельный рынок, рынок российских депозитарных расписок¹, рынок иных ценных бумаг. *По эмитенту* — рынок государственных, региональных, местных и корпоративных ценных бумаг. *По срокам выпуска* — рынок краткосрочных ценных бумаг (срок обращения которых не превышает одного года), среднесрочных (срок обращения — от одного года до трех лет) и долгосрочных ценных бумаг (срок обращения — свыше трех лет). Среди прочих классификационных оснований следует назвать и такое, как *специфика установленных правил первичного размещения и дальнейшего обращения*, в зависимости от которого рынок

¹ Российская депозитарная расписка — вид ценных бумаг. Это именная эмиссионная ценная бумага, не имеющая номинальной стоимости, удостоверяющая право собственности на определенное количество акций или облигаций иностранного эмитента и закрепляющая право ее владельца требовать от эмитента получения взамен указанной расписки соответствующего количества представляемых ценных бумаг и оказания услуг, связанных с осуществлением прав, закрепленных представляемыми ценными бумагами (ст. 2 Федерального закона «О рынке ценных бумаг»).

ценных бумаг подразделяется на первичный и вторичный. Первичный рынок ценных бумаг — это рынок, где обращаются бумаги сразу после их эмиссии. Вторичный имеет место при установлении возможности дальнейшего перераспределения ценных бумаг посредством бирж (тогда он будет биржевым рынком ценных бумаг) либо без участия бирж (в данном случае вторичный рынок будет иметь статус не биржевого рынка ценных бумаг).

Деятельность государства по организации рынка ценных бумаг направлена на достижение различных *публичных целей*, в том числе на: 1) защиту прав и финансовых интересов инвесторов на рынке ценных бумаг; 2) минимизацию рисков инвесторов; 3) инвестирование средств на производительные цели (т. е. на развитие производства, приносящего прибыль (доход)); 4) решение иных задач развития национальной экономики.

§ 2. Содержание и принципы государственно правового регулирования организации рынка ценных бумаг

Государственное регулирование рынка ценных бумаг может быть нормативно-правовым и экономическим. Первое заключается в принятии норм права, закрепляющих правила деятельности на рынке ценных бумаг и ответственность за их нарушение, устанавливающих требования (нормативы) к участникам и определяющих систему государственных и иных органов, правомочных осуществлять управление и контроль в указанной сфере. Экономическое регулирование связано с использованием государством косвенных финансовых механизмов воздействия посредством использования своих полномочий (системы налогообложения и уровня тарифов; предоставления льгот и преференций; введения (отмены) механизма регулирования цен; государственных финансов и прочих экономических инструментов).

В целом, регулирование рынка ценных бумаг осуществляется путем установления обязательных требований к деятельности эмитентов, профессиональных участников рынка ценных бумаг и ее стандартов; регистрации выпуска эмиссионных ценных бумаг и проспектов эмиссии и контроля за соблюдением эмитентами условий и обязательств, предусмотренных в них, и т. д. В этих целях государство вводит дополнительные (повышенные) требования в отношении различных профессиональных участников, в том числе: 1) институциональных инвесторов, консультантов и посредников (брокеров, дилеров); 2) организаций инфраструктуры рынка (регистраторов, депозитариев, организаторов торговли и клиринговых организаций); 3) реципиентов

(эмитентов ценных бумаг) инвестиций. Однако указанное регулирование со стороны государства осуществляется лишь в строго определенных рамках, установленных законом (в остальном отношения регулируются диспозитивным гражданско правовым методом (методом равенства сторон)).

Государственно-правовое регулирование организации рынка ценных бумаг — это деятельность государства по правовому регламентированию процедур и правил участия на рынке ценных бумаг, по упорядочению взаимосвязей государственных и иных контролирующих органов и участников рынка посредством установления обязательных требований и нормативов в указанной сфере и введению ответственности за их нарушение.

Согласно Федеральному закону «О рынке ценных бумаг» государственное регулирование рынка ценных бумаг осуществляется путем:

установления обязательных требований к деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг и ее стандартов;

государственной регистрации выпусков (дополнительных выпусков) эмиссионных ценных бумаг и проспектов ценных бумаг и контроля за соблюдением эмитентами условий и обязательств, предусмотренных в них;

лицензирования деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг;

создания системы защиты прав владельцев и контроля за соблюдением их прав эмитентами и профессиональными участниками рынка ценных бумаг;

запрещения и пресечения деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность на рынке ценных бумаг без соответствующей лицензии (ст. 38).

Таким образом, императивность государственного регулирования рынка ценных бумаг заключается в установлении разнообразных норм (в том числе финансово-правовых).

Во-первых, эти нормы предусматривают применение определенных требований к эмитенту ценных бумаг, профессиональным и другим участникам рынка ценных бумаг. Так, государство, устанавливает: для реципиента инвестиций (например, эмитента ценных бумаг) — введение обязанности по раскрытию информации; стандартов эмиссии ценных (и, прежде всего, государственных и муниципальных) бумаг; стандартов бухгалтерского учета и отчетности, а также требований к проведению аудиторских проверок и оценочной деятельности; а для профессиональных участников рынка ценных бумаг — введение системы лицензирования.

Во-вторых, помимо установления норм, государство посредством использования властных, императивных полномочий обеспечивает их

соблюдение и исполнение. Отношения, непосредственно связанные с передачей инвестором реципиенту инвестиций своих свободных денежных средств, а также с заключением договора, включая посредничество профессиональных участников, регулируются диспозитивными гражданско-правовыми нормами и базируются на соблюдении принципа невмешательства государства.

Помимо регулирования основных требований к участникам рынка ценных бумаг государственно-правовому регулированию подлежит и сама организация данного рынка, направленная на обеспечение антимонопольных, конкурентно справедливых условий деятельности различных субъектов рынка ценных бумаг. В этих целях государством вводятся требования, касающиеся поведения органов исполнительной власти, предусматривается возможность последних в установленных законом случаях и порядке вмешиваться в отношения участников рынка, вплоть до их прекращения (если, например, отношения нарушают принцип добросовестности и противоречат интересам развития рынка в целом), для пресечения недобросовестной деятельности (посредством применения определенных законом санкций). К таким требованиям относятся меры, направленные на защиту конкуренции на товарном рынке (в том числе и рынке ценных бумаг); введение особых правил выпуска, обращения и размещения эмиссионных ценных бумаг, а также соблюдение правил использования инсайдерской информации (т. е. сведений, не являющихся общедоступными, которые могут существенно повлиять на принятие решения конкретным инвестором), запрет манипулирования ценами на рынке ценных бумаг. Государством же устанавливаются в определенных случаях и дискреционные полномочия регулирующего органа, т. е. полномочия по исключению в строго оговоренных случаях запрета на монопольное положение некоторых субъектов на рынке ценных бумаг¹ и др.

Для осуществления надзора и контроля на рынке ценных бумаг на основании Указа Президента РФ от 4 ноября 1994 г. № 2063 первоначально была создана Федеральная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве РФ². В 1996 г. она была преобра-

¹ Например, Федеральным законом «О защите конкуренции» введены критерии, на основании которых отдельные виды монополистической деятельности могут быть признаны правомерными. К ним относятся случаи, когда определенные действия хозяйствующих субъектов имеют или могут иметь своим результатом содействие совершенствованию производства (реализации) товаров или стимулированию технического (экономического) прогресса либо повышение конкурентоспособности товаров на мировом рынке и т. п. (ст. 13).

² См. Положение о Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 4 ноября 1994 г. № 2063.

зована в подчиняемую непосредственно Президенту РФ Федеральную комиссию по рынку ценных бумаг (ФКЦБ)¹. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 Она упразднена, функции по контролю и надзору были переданы другому федеральному органу исполнительной власти — Федеральной службе по финансовым рынкам (ФСФР России), а руководство названной Службой возложено на Правительство РФ. Указом Президента РФ от 25 июля 2013 г. № 645 эта государственная структура была упразднена, а ее функции по регулированию, контролю и надзору в сфере финансового рынка в целом, в том числе и рынка ценных бумаг, переданы Центральному банку РФ.

Таким образом, с 1 сентября 2013 г. Центральный банк РФ приобрел функции мегарегулятора, так как теперь он осуществляет регулирование, контроль и надзор не только банковской деятельности, но и в сфере страхования, рынка ценных бумаг, микрофинансирования, негосударственного пенсионного страхования и прочих областях оказания финансовых услуг, обобщенно именуемых финансовым рынком².

Важная составляющая деятельности Центрального банка РФ в сфере рынка ценных бумаг — надзор за соблюдением правового режима его организации. Можно выделить два направления: *надзор за профессиональными участниками рынка ценных бумаг* и *надзор за соблюдением эмитентами порядка эмиссии и порядка раскрытия информации*.

К формам *надзора за профессиональными участниками рынка ценных бумаг* можно отнести: лицензирование их деятельности³, а также проверки соблюдения установленных законом требований к профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, в том числе требований финансовой устойчивости. Например, Банком России для каждого профессионального участника рынка ценных бумаг утвержден минимальный размер собственных средств⁴.

¹ См. Указ Президента РФ от 1 июля 1996 г. № 1009 «О Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг».

² См. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков».

³ Порядок лицензирования деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг определен инструкцией от 13 сентября 2015 г. № 168-И «О порядке лицензирования Банком России профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг и порядке ведения реестра профессиональных участников рынка ценных бумаг» (Вестник Банка России. 2015. № 116).

⁴ См.: Указание Банка России от 21 июля 2014 г. № 3329-У «О требованиях к собственным средствам профессиональных участников рынка ценных бумаг и управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов» (с изм. от 9 сентября 2015 г. № 3787-У) // Вестник Банка России. 2014. № 75; 2015. № 91.

Правовое регулирование на рынке ценных бумаг направлено на обеспечение прав и интересов инвесторов, т. е. лиц, приобретающих ценные бумаги на организованном рынке. Это проявляется в наличии специальных требований к профессиональным участникам, осуществляющим регистрацию и учет прав инвесторов (регистраторы, депозитарии), или, например, требований, обеспечивающих защиту инвесторов (о регистрации проспекта эмиссии; запрете рекламы и предложения неограниченному кругу лиц ценных бумаг тех эмитентов, которые не раскрывают информацию в должном объеме и порядке), и др. Законодательно установлены механизмы предотвращения, выявления и пресечения неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком¹. Осуществляя *надзор за соблюдением эмитентами порядка эмиссии и порядка раскрытия информации*, Банк России также проводит проверки профессиональных участников рынка ценных бумаг, принимает решения о приостановлении действия или об аннулировании их лицензии в случае нарушения требований нормативных актов.

Важно заметить, что действующие основы и перспективы государственного регулирования рынка ценных бумаг и его организации в России базируются на ведущих началах (принципах) этого регулирования, получивших закрепление в Концепции развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации².

К числу основных принципов государственного регулирования рынка ценных бумаг согласно названной Концепции отнесены:

- 1) функциональное регулирование в сочетании с институциональным регулированием по вопросам организации контроля и надзора за деятельностью профессиональных участников рынка;
- 2) использование механизмов саморегулирования рынка, создаваемых при помощи государства и под его контролем;
- 3) распределение полномочий по регулированию рынка между Российской Федерацией, ее субъектами, а также различными органами исполнительной власти;
- 4) приоритет в защите мелких инвесторов и населения;
- 5) приоритет в развитии инфраструктурных организаций;
- 6) максимальное снижение и разделение рисков;

¹ См. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. от 21 июля 2014 г. 218-ФЗ).

² См. Указ Президента РФ от 1 июля 1996 г. № 1008 «Об утверждении Концепции развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации» (с изм. от 16 октября 2000 г. № 1756).

7) поддержка конкуренции на рынке;

8) предотвращение или частичное снятие конфликтов интересов на базе регулирования вопросов совмещения видов профессиональной деятельности.

Особо в Концепции закрепляются цели и задачи государственной политики на рынке ценных бумаг. К их числу относятся: создание и обеспечение эффективного функционирования механизмов привлечения инвестиций в частный сектор российской экономики, и прежде всего в приватизированные предприятия; создание надежных механизмов и финансовых инструментов инвестирования средств населения; создание в России цивилизованного рынка ценных бумаг и его интеграция в мировой финансовый рынок, обеспечение самостоятельного места российского рынка в системе международных рынков капиталов; борьба с суррогатами ценных бумаг и с мошенничеством, пресечение незаконной деятельности на рынке ценных бумаг.

К числу важнейших стратегических целей развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 г., в соответствии со Стратегией развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 г., утв. распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 2043-р, отнесено обеспечение долгосрочной конкурентоспособности российского финансового рынка и формирование в России самостоятельного финансового центра. Наличие такого центра — один из важнейших признаков конкурентоспособности экономики страны, роста ее влияния в мире, обязательное условие экономического суверенитета. Для реализации указанной цели предполагается создать более привлекательный режим налогообложения на российском финансовом рынке по сравнению с налоговыми режимами, существующими в странах, где действуют конкурирующие финансовые центры; необходима также разработка дополнительных долгосрочных мер по совершенствованию регулирования финансового рынка в Российской Федерации.

§ 3. Правовые акты, регулирующие организацию рынка ценных бумаг

Правовое регулирование рынка ценных бумаг в России, несмотря на то, что оно начало складываться лишь с первой половины 1990-х гг., к настоящему времени приобрело комплексный характер, принципы построения. Система источников правового регулирования рынка ценных бумаг состоит из обширного перечня нормативных правовых актов различной юридической силы, затрагивающих множество аспектов функционирования и организации рынка ценных бу-

маг в Российской Федерации. Важное значение имеет и то обстоятельство, что Концепция развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации утверждена Указом Президента РФ, в связи с чем приобрела статус правового акта. В рамках названной Концепции определены основные принципы и направления ее развития нормативно-правовой базы рынка ценных бумаг. К *основным принципам развития нормативной правовой базы рынка ценных бумаг* относятся: развитие нормативной правовой базы рынка как часть проводимой в России правовой реформы; преемственность в развитии нормативной правовой базы рынка, эволюционный характер этого процесса; декларирование политики в области совершенствования нормативной правовой базы рынка в целях информирования его субъектов о планируемых изменениях правового режима; преимущественная и всесторонняя защита законных прав и интересов инвесторов; пресечение незаконной деятельности на рынке, повышение ответственности профессиональных участников рынка ценных бумаг и эмитентов за результаты своей деятельности; введение административной и уголовной ответственности за наиболее опасные правонарушения на рынке ценных бумаг и совершенствование частноправовых способов защиты прав и интересов профессиональных участников рынка ценных бумаг; создание разнообразных форм компенсаций, систем взаимных гарантий и страхования на рынке ценных бумаг в целях снижения риска при осуществлении инвестиций в ценные бумаги и повышения доверия инвесторов к рынку ценных бумаг; обеспечение инвесторов полной и достоверной информацией о ценных бумагах и их эмитентах, развитие вневедомственного и общественного контроля за достоверностью информации; усиление государственного контроля за соблюдением условий лицензирования при осуществлении профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, достаточность собственных средств, поддержание высоких стандартов добросовестности и открытости при осуществлении ими профессиональной деятельности; создание равных условий и обеспечение конкуренции при осуществлении предпринимательской деятельности на рынке ценных бумаг; создание системы независимого общественного контроля деятельности на рынке, повышение роли общественных объединений инвесторов и иных профессиональных участников рынка и др.

В качестве *основных направлений развития нормативной правовой базы рынка ценных бумаг* законодатель определил следующие: ужесточение требований по капитализации профессиональных участников рынка; ужесточение требований к профессиональной компетентности лиц, занимающих ведущие должности в организациях профессиональных участников рынка; расширение и ужесточение системы ква-

лификационных экзаменов для этих лиц; развитие и закрепление в правовых актах принципа функционального регулирования при распределении обязанностей между органами государственного регулирования; введение новых процедур лицензирования и механизмов надзора за деятельностью организаторов торговли ценными бумагами; стимулирование концентрации торговли ценными бумагами на организованных рынках; совершенствование системы административных и уголовных наказаний за правонарушения на рынке ценных бумаг; постепенное увеличение степени открытости рынка для иностранных инвесторов и иностранных финансовых институтов; введение системы специальных требований и надзора за деятельностью профессиональных участников рынка, обслуживающих граждан, и др.

К важнейшим действующим источникам правового регулирования рынка ценных бумаг в Российской Федерации относится и Федеральный закон «О рынке ценных бумаг», в котором закреплены основные правила эмиссии и обращения эмиссионных ценных бумаг независимо от типа эмитента, особенности создания и деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг (в том числе брокерская, дилерская, по управлению ценными бумагами, по определению взаимных обязательств (клиринг), депозитарная, по ведению реестра владельцев ценных бумаг, по организации торговли на рынке ценных бумаг).

Федеральным законом «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» закреплён порядок выплаты компенсаций и предоставления иных форм возмещения ущерба инвесторам — физическим лицам, причиненного противоправными действиями эмитентов и других профессиональных участников рынка ценных бумаг на рынке ценных бумаг. Однако названный Закон распространяется лишь на инвесторов, инвестирующих *эмиссионные* ценные бумаги, и не применяется к отношениям, связанным с привлечением денежных средств во вклады банками, страховыми компаниями и проч. Законом установлены: 1) условия предоставления профессиональными участниками услуг инвесторам — непрофессиональным участникам; 2) дополнительные требования к названным профессиональным участникам; 3) дополнительные условия размещения эмиссионных ценных бумаг среди неограниченного круга инвесторов на рынке ценных бумаг; 4) дополнительные меры по защите прав и законных интересов инвесторов и ответственность эмитентов и иных лиц за нарушение этих прав и интересов. Закон предусматривает создание *федерального компенсационного фонда* — некоммерческой организации, основными целями деятельности которой являются выплаты различных компенсаций, в том числе инвесторам — физическим

лицам, которые не могут получить возмещение по судебным решениям и приказам ввиду отсутствия у должника денежных средств и иного имущества.

Помимо нормативных актов общего характера к источникам правового регулирования в рассматриваемой сфере относится также ряд актов, устанавливающих особые (отдельные) виды ценных бумаг. Например, БК РФ и ГК РФ, а также Федеральным законом «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» регулируются особенности эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг. Порядок выпуска и обращения ипотечных ценных бумаг регулируется Федеральным законом «Об ипотечных ценных бумагах».

Соответствующие особенности выпуска и обращения корпоративных ценных бумаг закреплены, помимо ГК РФ, федеральными законами от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (с изм. от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ), от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 391-ФЗ), «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

Среди подзаконных актов особое место занимают указы Президента РФ и постановления Правительства РФ. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 16 сентября 1997 г. № 1034 «Об обеспечении прав инвесторов и акционеров на ценные бумаги в Российской Федерации» сформирована национальная депозитарная система, выполняющая функции централизованной системы хранения ценных бумаг и учета прав на них. На основании постановления Правительства РФ от 10 июля 1998 г. № 741 «О мерах по созданию национальной депозитарной системы» учреждено федеральное государственное унитарное предприятие «Центральный депозитарий — Центральный фонд хранения и обработки информации фондового рынка», призванный выполнять такие функции, как обеспечение сохранности неконфиденциальной информации о праве собственности на ценные бумаги, об объемах и ценах сделок на рынке ценных бумаг и проч.

Значительный объем правового регулирования теперь формируется актами Центрального банка РФ. Например, виды производных финансовых инструментов определены¹ Указанием Банка России от 16 февраля 2015 г. № 3565-У «О видах производных финансовых инструментов» (утв. Банком России 7 августа 2014 г. № 427-П (с изм. от 25 февраля 2016 г., № 3967-У)². Ряд новых документов определяют по-

рядок проведения проверок профессиональных участников рынка ценных бумаг. Так, в Положении о порядке проведения проверок деятельности некредитных финансовых организаций аудиторскими организациями по поручению Банка России¹ предусмотрено, что при их осуществлении аудиторские организации не выполняют задач аудиторских проверок, а наделяются правами и обязанностями уполномоченных представителей Центрального банка РФ, назначаемых в соответствии со ст. 76⁵ Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Порядок проведения проверок деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг со стороны Центрального банка РФ регламентирован инструкцией Банка России от 24 апреля 2014 г. № 151-И «О порядке проведения проверок деятельности некредитных финансовых организаций и саморегулируемых организаций некредитных финансовых организаций уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России)» (с изм. от 29 июня 2015 г. № 3699-У)². Она определяет, что подобные проверки могут быть поручены не только аудиторским, но и саморегулируемым организациям. Проверка направлена на установление: соблюдения требований законодательства и актов Банка России; достоверности учета и отчетности; достаточности собственных средств; финансовой устойчивости и платежеспособности; угроз правам и законным интересам инвесторов на финансовых рынках.

Регламентируя порядок деятельности кредитных организаций, Банк России также издает нормативные акты, связанные с особенностями выпуска ими ценных бумаг.

Например, Инструкцией от 27 декабря 2013 г. № 148-И «О порядке осуществления процедуры эмиссии ценных бумаг кредитных организаций на территории Российской Федерации» (с изм. от 18 мая 2015 г. № 3635-У)³ регламентируются процедуры выпуска и регистрации различных видов ценных бумаг (акций, облигаций, опционов и др.). Положение о порядке эмиссии облигаций Банка России от 29 марта 2006 г. № 284-П⁴ закрепляет, что эмиссия указанных облигаций осуществляется на основании принятого Советом директоров Банка России решения о размещении облигаций и утвержденного Советом директоров решения о выпуске (дополнительном выпуске) облигаций. Выпуск облигаций оформляется сертификатом. Среди актов иных органов исполнительной власти, являющихся правовыми ис-

¹ См. подп. 2 ст. 44 Федерального закона «О рынке ценных бумаг».

² Вестник Банка России. 2015. № 28.

¹ Вестник Банка России. 2014. № 79; 2016. № 35.

² Вестник Банка России. 2014. № 68; 2015. № 64.

³ Вестник Банка России. 2014. № 32—33; 2015. № 66.

⁴ Вестник Банка России. 2006. № 21.

точниками, следует назвать, прежде всего, акты Минфина России. Например, приказом Минфина России от 7 сентября 2005 г. № 113н (с изм. от 25 июня 2007 г. № 54н)¹ установлены критерии для ценных бумаг, в которые могут размещаться и (или) инвестироваться временно свободные денежные средства фонда обязательного страхования вкладов. Большое количество актов, выступающих источниками правового регулирования рынка ценных бумаг, принято Федеральной антимонопольной службой, поскольку в Положении о Федеральной антимонопольной службе (подп. 5.3.2.6), утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 (с изм. от 25 декабря 2015 г. № 1429), предусмотрено, что эта служба обладает полномочиями разрабатывать и направлять в Центральный банк РФ предложения о приведении в соответствие с антимонопольным законодательством принятых им актов и (или) прекращении действий, в случае если такие акты и (или) действия нарушают антимонопольное законодательство.

Важное значение имеют также акты общественных организаций. Так, например, Комитетом депозитариев ПАРТАД (Профессиональная организация регистраторов, трансфер-агентов и депозитариев) 14 ноября 1995 г. приняты Рекомендации по организации учета ценных бумаг на счетах депо (принципы классификации). Однако данные акты носят рекомендательный характер и не являются источниками права.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Определите понятие рынка ценных бумаг в различных аспектах. Дайте определение организации рынка ценных бумаг.
2. Какова роль финансового права в регулировании рынка ценных бумаг, организации рынка ценных бумаг?
3. На основе анализа действующего законодательства назовите отличительные признаки эмиссионной ценной бумаги, государственной ценной бумаги, муниципальной ценной бумаги. Составьте сопоставительную схему.
4. Назовите классификационные различия рынков ценных бумаг.
5. В чем заключается государственное регулирование организации рынка ценных бумаг?
6. Охарактеризуйте систему источников государственно правового регулирования организации рынка ценных бумаг. Составьте соответствующую схему.
7. Назовите органы и организации, которые вправе устанавливать (вводить) повышенные требования к профессиональным участникам рынка ценных бумаг.
8. Каковы основные принципы развития нормативной правовой базы рынка ценных бумаг в Российской Федерации?

¹ БНА. 2005. № 42; 2007. № 30.

9. Разработайте одно-два предложения по усовершенствованию финансового законодательства в сфере организации рынка ценных бумаг в Российской Федерации. Обоснуйте необходимость и цели реализации этих предложений законодателем.

10. Составьте схему основных принципов государственного регулирования рынка ценных бумаг в Российской Федерации.

11. Назовите закрепленные в законодательстве основные направления развития нормативной правовой базы рынка ценных бумаг.

12. Назовите полномочия Минфина России, Банка России в сфере регулирования рынка ценных бумаг в Российской Федерации.

13. Составьте схему организации рынка ценных бумаг и ее государственного регулирования.

14. Раскройте содержание основных финансово-правовых актов, являющихся источниками правового регулирования организации рынка ценных бумаг в Российской Федерации.

15. Раскройте основное содержание Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации до 2020 г. Каким органом утверждена указанная Стратегия? Каков статус названного правового документа? Разработайте несколько предложений по его усовершенствованию.

Финансовое право

Учебник

6-е издание, переработанное и дополненное

Издание не подлежит маркировке
в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1 ФЗ № 436-ФЗ

ООО «Юридическое издательство Норма»
101990, Москва, Колпачный пер., 9а
Тел./факс: (495) 621-62-95. E-mail: norma@norma-verlag.com
Internet: www.norma-verlag.com

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru

Редактор
Корректор
Разработка серии: *А. Л. Бондаренко*
Верстка: *В. М. Родин*

Подписано в печать 00.00.17
Формат 60×90/16. Бумага офсетная
Гарнитура «Ньютон». Печать офсетная
Усл. печ. л. 00,00. Уч.-изд. л. 00,00
Доп. тираж 000 экз. Заказ №

По вопросам приобретения книг обращайтесь:

Отдел продаж «ИНФРА-М» (оптовая продажа)
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru

Отдел «Книга — почтой»
Тел.: (495) 280-15-96 (доб. 246)
