

# Финансовое право Российской Федерации

Учебник

Том 1.

Общая и Особенная часть (без включения подотрасли Налогового права)

Под редакцией

доктора юридических наук, профессора

М.В. Карасевой

и доктора юридических наук, профессора

А.Г. Пауля

Пятое издание, переработанное и дополненное

Москва – 2026

**Авторский коллектив:**

**Бобкова Л.Л.** – глава 15;

**Карасева М.В.** д-р юрид. наук, профессор – предисловие, главы 1–4, 6,7, § 2,3,4 главы 16; § 2 главы 5 (§ 1 главы 5 совместно с А.О. Якушевым);

**Пауль А.Г.** д-р юрид. наук, профессор – главы 8–14, § 1 главы 16, глава 20;

**Якушев А.О.** канд. юрид. наук, доцент – §1 глава 5 (совместно с М.В. Карасевой).

**М.В. Карасева** – руководитель авторского коллектива

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ.....</b>	<b>7</b>
<b>ОБЩАЯ ЧАСТЬ .....</b>	<b>10</b>
<b>ГЛАВА 1. ПРЕДМЕТ И МЕТОД ФИНАНСОВОГО ПРАВА .....</b>	<b>10</b>
§ 1. Понятие финансов и финансовой системы РФ. ....	10
§ 2. Предмет финансового права.....	14
§ 3. Публичная финансовая деятельность как главная составляющая характеристики предмета финансового права.....	16
§ 4. Метод финансового права.....	22
<b>ГЛАВА 2. ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ, ИСТОЧНИКИ И СИСТЕМА ФИНАНСОВОГО ПРАВА .....</b>	<b>26</b>
§ 1. Понятие и особенности финансово-правовых норм. ....	26
§ 2. Источники финансового права .....	33
§ 3. Система финансового права.....	37
§ 4. Отграничение финансового права от смежных отраслей права .....	43
<b>Глава 3. СУБЪЕКТЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА .....</b>	<b>48</b>
§ 1. Понятие субъекта финансового права. ....	48
§ 2. Публично-правовые образования как субъекты финансового права. .....	49
§ 3. Коллективные субъекты финансового права .....	57
§ 4. Индивидуальные субъекты финансового права .....	61
<b>Глава 4. ФИНАНСОВОЕ ПРАВООТНОШЕНИЕ .....</b>	<b>65</b>
§ 1. Понятие и особенности финансового правоотношения.....	65
§ 2. Имущественные и неимущественные финансовые правоотношения. .....	69
<b>Глава 5. ЭМИССИОННОЕ ПРАВО РОССИИ .....</b>	<b>76</b>
§ 1. Деньги и денежная единица в РФ.....	76
§ 2. Эмиссия денег и организация наличного денежного обращения. ....	81
<b>ГЛАВА 6. ПУБЛИЧНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ .....</b>	<b>87</b>
§ 1. Понятие публичного финансового контроля.....	87
§ 2. Виды публичного финансового контроля и его субъекты .....	89
§ 3. Методы публичного финансового контроля.....	98
<b>ГЛАВА 7. ОБЯЗАТЕЛЬНЫЙ АУДИТ .....</b>	<b>102</b>
§ 1. Понятие обязательного аудита и его финансово-правовая природа. .....	102
§ 2. Финансово-правовой режим обязательного аудита. ....	106
<b>ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ.....</b>	<b>110</b>
<b>РАЗДЕЛ 1. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВЫХ ФОНДОВ .....</b>	<b>110</b>

<b>ГЛАВА 8. БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА .....</b>	<b>110</b>
§ 1. Бюджетное право: понятие и предмет .....	110
§ 2. Субъекты бюджетного права .....	114
§ 3. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации .....	122
§ 4. Принципы бюджетной системы Российской Федерации .....	126
<b>ГЛАВА 9. РАСХОДЫ И ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ.....</b>	<b>134</b>
§ 1. Понятие расходов бюджетов и расходных обязательств. ....	134
§ 2. Бюджетные ассигнования: понятие и виды.....	136
§ 3. Понятие и виды доходов бюджетов.....	146
<b>ГЛАВА 10. СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТОВ .....</b>	<b>149</b>
§ 1. Понятие сбалансированности бюджетов. Дефицит бюджетов и источники его финансирования .....	149
§ 2. Государственный (муниципальный) кредит. Государственный (муниципальный) долг .....	153
§ 3. Бюджетный кредит.....	158
§ 4. Государственные (муниципальные) гарантии .....	160
§ 5. Фонд национального благосостояния – средство обеспечения сбалансированности федерального бюджета .....	162
<b>ГЛАВА 11. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ.....</b>	<b>164</b>
§ 1. Понятие межбюджетных отношений и их принципы .....	164
§ 2. Распределение расходов (расходных обязательств) между уровнями бюджетной системы РФ.....	166
§ 3. Распределение доходов между бюджетами .....	170
<b>ГЛАВА 12. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС .....</b>	<b>178</b>
§ 1. Понятие и структура бюджетного процесса.....	178
§ 2. Бюджетная классификация .....	180
§ 3. Составление проектов бюджетов .....	183
§ 4. Рассмотрение и утверждение бюджетов.....	187
§ 5. Исполнение бюджетов .....	192
§ 6. Казначейское сопровождение бюджетных средств .....	198
§ 7. Обращение взыскания на средства бюджетов.....	201
§ 8. Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение годовых отчетов об исполнении бюджетов.....	206
<b>ГЛАВА 13. ПУБЛИЧНЫЙ БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ .....</b>	<b>208</b>
§ 1. Понятие и система публичного бюджетного контроля.....	208
§ 2. Государственный (муниципальный) финансовый контроль .....	209
<b>ГЛАВА 14. БЮДЖЕТНЫЕ НАРУШЕНИЯ И ПРИМЕНЕНИИ БЮДЖЕТНЫХ МЕР ПРИНУЖДЕНИЯ .....</b>	<b>213</b>

§ 1. Понятие бюджетного нарушения и система бюджетных мер принуждения.....	214
§ 2. Виды бюджетных нарушений .....	216
§ 3. Порядок применения бюджетных мер принуждения.....	218
<b>ГЛАВА 15. ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ .....</b>	<b>220</b>
§ 1. Понятие финансов государственных внебюджетных фондов. ....	220
§ 2. Финансово-правовой режим Социального фонда Российской Федерации .....	225
§ 3. Финансово-правовой режим федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования .....	227
<b>РАЗДЕЛ II. ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ ПУБЛИЧНЫХ ДЕНЕЖНЫХ ФОНДОВ</b>	<b>232</b>
<b>ГЛАВА 16. ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЕ ПУБЛИЧНЫЕ ДЕНЕЖНЫЕ ФОНДЫ.....</b>	<b>232</b>
§ 1. Правовое регулирование финансов государственных и муниципальных учреждений .....	232
§ 2. Правовое регулирование финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий .....	239
§ 3. Правовой режим финансов государственных корпораций и публично-правовых компаний .....	244
<b>РАЗДЕЛ III. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕНАЛОГОВЫХ И ПАРАФИСКАЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ .....</b>	<b>253</b>
<b>ГЛАВА 17. НЕНАЛОГОВЫЕ ПЛАТЕЖИ В БЮДЖЕТЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РФ .....</b>	<b>253</b>
§ 1. Понятие и виды неналоговых доходов бюджетов бюджетной системы РФ .....	253
§ 2. Правовое регулирование и особенности неналоговых платежей ....	258
§ 3. Установление и взимание неналоговых платежей .....	264
§ 4. Страховые взносы на обязательное социальное страхование.....	269
<b>ГЛАВА 18. ПАРАФИСКАЛЬНЫЕ СБОРЫ .....</b>	<b>275</b>
§ 1. Понятие, признаки и виды парафискальных сборов.....	275
§ 2. Правовое регулирование установления и взимания парафискальных сборов .....	279
<b>РАЗДЕЛ IV. ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....</b>	<b>283</b>
§ 1. Понятие и структура банковской системы России.....	284
§ 2. Финансово-правовое регулирование денежно-кредитной политики (организация безналичного денежного обращения). ....	287

<b>§ 3. Финансово-правовое регулирование финансового рынка.....</b>	<b>293</b>
<b>§ 4. Иные финансово-правовые отношения в банковской системе.....</b>	<b>298</b>

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящий учебник представляет собой пятое, переработанное и дополненное издание учебника по финансовому праву, впервые вышедшего в издательстве «Юрист» в 2002 году. Необходимость подготовки учебника обусловлена серьезными изменениями законодательства в сфере публичных финансов и переосмыслением многих положений теории финансового права.

Учебник представляет собой изложение основных теоретических положений финансового права на основе последних достижений финансово-правовой науки, дидактически обработанных.

Прежде всего, авторы учебника исходят из определения предмета финансового права через публичные финансы, как это впервые было сделано и в предыдущем издании учебника. При этом, сегодня такое определение предмета обосновывается публичным интересом государства, который уже давно реализуется не только через государственные финансовые фонды, что и было отражено в четвертом издании учебника, но и благодаря введению в научный оборот понятия «публичная власть», установленного в Конституции РФ.

Современные достижения финансово-правовой науки привели к развитию общей части финансового права как науки и учебной дисциплины. Это стало очевидным благодаря научным выводам о сформированности таких финансово-правовых институтов как эмиссионное право и обязательный аудит. В данном учебнике эти правовые институты дидактически обработаны и включены в общую часть учебного курса финансового права. При этом институт обязательного аудита включается в общую часть учебного курса впервые. Соответственно, сегодня общая часть финансового права включает в себя не только пропедевтические выкладки, но и три самостоятельных финансово-правовых института – институт эмиссионного права, институт публичного финансового контроля (как субинститут подотрасли) и институт обязательного аудита.

Достижения финансово-правовой мысли привели и к развитию особенной части финансового права как науки и учебной дисциплины.

Прежде всего, бюджетное право как подотрасль финансового права обогатилась новым финансово-правовым институтом – институтом казначейского сопровождения бюджетных средств. Кроме того, институт государственного долга или, иначе говоря, «государственного кредита» сегодня не выделяется как самостоятельный в учебнике. Он вошел составной частью в принципиально новый институт «сбалансированности бюджета». Это связано с тем, что привлечение и предоставление средств на возвратной основе осуществляется через бюджеты бюджетной системы РФ, что отражено в Бюджетном Кодексе РФ. Да и государственный кредит сегодня не выделяется в финансовой системе, как это было в советское время.

В учебнике появился ряд новых институтов, касающихся финансово-правового регулирования децентрализованных финансов. Это связано с тем, что в последние годы проблемам децентрализованных финансов уделялось заметное внимание в науке как на уровне диссертационных исследований, так и в периодической печати.<sup>1</sup> Соответственно, с учетом сложившихся научных подходов в учебнике помимо традиционно выделяемого института финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий выделяются финансово-правовой институт «госкорпораций и публично-правовых компаний», а также институт «финансов государственных и муниципальных учреждений».

Институт финансово-правового регулирования банковской деятельности, который традиционно выделялся в учебниках финансового права, в современное время стал рассматриваться в науке как подотрасль

---

<sup>1</sup> См: Государственные корпорации и децентрализованные публичные финансы. Ежегодник 2008 / Под ред. С.В. Запольского, Д.М. Щекина. М., 2009.; Стриханова Д.М. Государственные корпорации как субъект финансовых правоотношений. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук, М., 2010.; Бойко Н.Н. Финансово-правовое регулирование деятельности бюджетных учреждений М., 2008; Карандаев И.Ю. Финансово-правовое регулирование деятельности бюджетных учреждений в Российской Федерации М. 2014 и др.



финансового права.<sup>2</sup> С учетом этого, в учебнике рассматриваются три сегмента отношений в рамках данной структуры: финансово-правовое регулирование денежно-кредитной политики, финансово-правовое регулирование финансового рынка и иные финансово-правовые отношения в банковской системе.

Докт. юрид. наук, профессор,  
Заслуженный работник Высшей школы РФ  
М.В. Карасева

---

<sup>2</sup> См.: Бельский К.С. Дополняя и развивая теорию эмиссионного права // Государство и право. 2019. № 8. С. 71.

## **ОБЩАЯ ЧАСТЬ**

### **ГЛАВА 1. ПРЕДМЕТ И МЕТОД ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

#### **§ 1. Понятие финансов и финансовой системы РФ.**

Финансовое право — это отрасль права, которая регулирует экономические, а именно, финансовые отношения. Для понимания природы и особенностей этой отрасли права необходимо иметь четкое представление о том, что такое финансы.

Финансы — это одна из экономических категорий, наряду с такими как цена, прибыль, кредит и т.д. Она выражает реально существующие общественные отношения, которые и называются финансовыми. В связи с этим понятие “финансы” и “финансовые отношения” в науке принято считать идентичными.

Финансы как явление общественной жизни возникают с появлением государства и денег. Деньги, выполняя функцию средства обращения, являются важнейшей предпосылкой появления финансов как самостоятельной сферы денежных отношений.

Роль и значение финансов в жизни общества зависит от того, какое место в экономике страны отводится денежным отношениям. В докапиталистических формациях, в условиях фрагментарности товарно-денежных отношений финансы соответственно имели фрагментарный характер. При капитализме, когда товарно-денежные отношения стали основой развития экономики, финансовые отношения приобрели всеобъемлющий характер. В социалистическом обществе финансовые отношения были ограничены преобладанием отношений производственного распределения над товарно-денежными отношениями. В современных условиях в связи с развитием в России отношений рыночного типа, а значит, товарно-денежных, финансы стали играть определяющую роль в жизни общества.

Финансы – это не все денежные отношения в обществе, а только их часть. Финансовые отношения выделяются из всей массы денежных отношений по специфическим признакам.

Во-первых, финансы – это всегда *денежные* отношения.

Во-вторых, финансы – это отношения *распределительные*, так как возникают не на стадии производства, обмена или потребления в воспроизводственном цикле, а на стадии распределения общественного продукта.

В-третьих, финансы – это отношения *безэквивалентные*, так как на стадии распределения «имеет место одностороннее (без встречного эквивалента) движение денежной формы стоимости», в отличие от стадии обмена, где наблюдается «двустороннее (встречное) движение стоимостей, одна из которых находится в денежной форме, в другая – в товарной».<sup>3</sup>

В-четвертых, существенным признаком финансов является их движение в форме *финансовых ресурсов*, мобилизация и использование которых осуществляются через *денежные фонды*.<sup>4</sup> С юридической точки зрения финансовые ресурсы – это характеристика денежных средств, функционирующих в рамках финансовых и в некоторой части гражданских правоотношений, в отличие от денежных средств, функционирующих, главным образом, в рамках гражданских правоотношений, где они движутся как товар. В настоящее время к денежным фондам, через которые осуществляется мобилизация и использование финансовых ресурсов, относятся, в частности: бюджеты (федеральный, субъектов Федерации, муниципальных образований); бюджет Социального фонда РФ, бюджеты Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования и т.д.

Вышеперечисленные признаки финансовых отношений (финансов) позволяют отграничивать их от других денежных отношений: кредитных,

---

<sup>3</sup> См: Финансы / Под ред. В.М. Родионовой М., 1993 С. 10.

<sup>4</sup> С экономической точки зрения «финансовые ресурсы – это накопленные (или текущие) доходы, оставшиеся после покрытия обычных повседневных расходов» (См: Финансы: Учебник / Под ред. В.Г. Князева, В.А. Слепова. М., 2008 С. 80.

отношений по выплате заработной плате, купле-продаже и т.д. Так, кредитные отношения, в отличие от финансовых, имеют эквивалентный и даже возмездный характер, поскольку кредит должен быть в определенный срок возвращен кредитору с уплатой по нему заранее оговоренных процентов. Отношения по заработной плате, будучи денежными, опять-таки отличаются от финансовых тем, что являются эквивалентными. Ведь заработная плата представляет собой оплату трудовых усилий работника и в этом смысле носит компенсационный характер. Отношения по купле-продаже являются денежными, но не финансовыми по той причине, что возникают не на стадии распределения общественного продукта, а на стадии его обмена. Кроме того, они предполагают получение эквивалента (в денежной форме) за реализованные товары, работы, услуги.

Роль финансов в социально-экономической жизни страны выражается в их *распределительной* и *контрольной* функциях.

*Распределительная функция* заключается в том, чтобы распределять стоимость валового общественного продукта и тем самым обеспечить каждого субъекта необходимыми ему финансовыми ресурсами. Благодаря финансам денежные средства поступают в распоряжение государства, муниципальных образований, организаций, физических лиц.

*Контрольная функция* финансов заключается в их способности количественно отслеживать весь ход распределительного процесса. Финансы постоянно сигнализируют о том, как складывается процесс мобилизации финансовых ресурсов в те или иные денежные фонды, как используются финансовые ресурсы и т.д. Контрольная функция финансов реализуется через деятельность финансовых и налоговых органов, которые непосредственно следят за использованием доходной и расходной частей бюджетов в бюджетной системе РФ, за распределением доходов организаций и т.д.

Финансовые отношения в обществе весьма многообразны. Однако они могут быть систематизированы в зависимости от того, к каким фондам

денежных средств «привязаны». В связи с этим все финансовые отношения структурированы в *финансовую систему РФ*.

С экономической точки зрения финансовая система РФ представляет собой совокупность финансовых отношений, охватывающих формирование и использование денежных доходов.<sup>5</sup>

В настоящее время финансовая система РФ состоит из следующих относительно самостоятельных звеньев:

- бюджетные фонды;
- государственные внебюджетные фонды;
- финансы коммерческих и некоммерческих организаций;
- персональные финансы.

Каждое звено финансовой системы охватывает целый ряд финансовых отношений. Основное место в финансовой системе РФ отводится финансовым отношениям, опосредующим бюджетные фонды РФ. К их числу относятся отношения по мобилизации, распределению и использованию денежных средств в бюджеты и из бюджетов – федерального, субъектов РФ и муниципальных образований. Сюда же примыкают и бюджеты государственных внебюджетных фондов – бюджеты Социального фонда РФ, Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Важным звеном финансовой системы РФ являются финансы организаций, прежде всего коммерческих. Они непосредственно связаны с материальным производством, где создается валовый общественный продукт, подлежащий распределению в стоимостной форме. Финансы коммерческих организаций находят свое материальное выражение в денежных фондах, формируемых, главным образом, за счет прибыли. Свое место в финансовой системе занимают и финансы некоммерческих

---

<sup>5</sup> См: Финансы / Под ред. В.Г. Князева, В.А. Слепова М., 2008 С. 100.

организаций. Это финансы общественных объединений, государственных (муниципальных) учреждений и др.

Персональные финансы – это финансы населения, которые представляют собой совокупные доходы и расходы населения. За счет доходов населения формируется большая часть сбережений в обществе, которые, в свою очередь, становятся источником инвестиций. А последние – источник публичных и частных финансов.

В зависимости от формы собственности различают финансы государственных, муниципальных, частных и иных организаций. В зависимости от отраслевой направленности – финансы промышленности, торговли, транспорта и т.д.

Финансовая система РФ может быть рассмотрена не только с экономической, но и с институциональной точки зрения. В последнем случае она представляет собой совокупность организаций и органов, обеспечивающих движение финансовых отношений. Среди них: финансовые органы, страховые компании, банки, представительные органы власти и т.д.

## **§ 2. Предмет финансового права.**

Финансовое право — одна из отраслей российского права, которая, как и всякая другая, имеет свой *предмет, т.е. круг общественных отношений, регулируемых нормами этой отрасли права.*

Вопрос о предмете финансового права является непосредственно практическим. Особенно явно это проявляется в судебной деятельности, ибо суд в процессе рассмотрения дела должен определить: из какого отраслевого правоотношения возник спор и, соответственно, нормы какой отрасли права подлежат применению при разрешении дела в сфере публичных финансов.

Предметом финансового права *являются отношения, составляющие публичные финансы и обеспечивающие публичный интерес государства и муниципальных образований.* Говоря более развернуто, это – отношения, возникающие в ходе собирания, распределения и использования публичных

*фондов денежных средств, направляемых на обеспечение публичных интересов государства и муниципальных образований.*

Эти отношения многообразны. Часть из них являются денежными, а значит имущественными, а другая часть – неденежными, т.е. неимущественными. Однако все эти отношения обеспечивают движение денежных средств в публичные денежные фонды и из этих фондов в целях реализации публичных интересов государства и муниципальных образований.

Предметом финансового права логически охватываются не все отношения, составляющие публичные финансы, а только те из них, которые обеспечивают *государственный и муниципальный публичный интерес*.<sup>6</sup>

Так сложилось исторически в силу объективных причин возникновения финансового права как правового феномена в XIX веке.

Отношения, составляющие предмет финансового права, опосредуют централизованные и децентрализованные публичные денежные фонды.

К публичным централизованным денежным фондам относятся:

- государственные денежные фонды. В их числе федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, а также бюджеты государственных внебюджетных фондов;
- муниципальные денежные фонды. К ним относятся местные бюджеты.

К публичным децентрализованным денежным фондам относятся:

- денежные фонды государственных и муниципальных учреждений;
- денежные фонды государственных и муниципальных унитарных

---

<sup>6</sup> Публичный интерес в обществе не ограничивается только государственным и муниципальным, он включает в себя, в частности, конфессиональные интересы, которые обеспечиваются за счет конфессиональных финансовых ресурсов, интересы различных общественных объединений (партий, народных фронтов и т.д.), которые также обеспечиваются за счет денежных фондов этих объединений и т.д. Однако, отношения, составляющие предмет финансового права, идентифицируются только через публичный интерес государства и муниципальных образований.

предприятий;<sup>7</sup>

- денежные фонды иных субъектов, в том числе негосударственных, выполняющих возложенные на них законом или указами Президента РФ публичные задачи, обеспечивающие публичный интерес государства. Среди них: финансовые фонды госкорпораций, публично-правовых компаний, организаций, созданных Российской Федерацией для осуществления ее задач. В частности, это финансы госкорпораций «Росатом», «Роскосмос», «Агентство по страхованию вкладов» и т.д., а также финансы публично-правовых компаний «Роскадастр», «Фонд развития территорий», «Единый заказчик в сфере строительства», «Военно-строительная компания»<sup>8</sup> и др.

### **§ 3. Публичная финансовая деятельность как главная составляющая характеристики предмета финансового права.**

Движение публичных финансов, опосредующее вышеназванные денежные фонды, осуществляется благодаря *публичной финансовой деятельности*, которая включает в себя: а) финансовую деятельность государства; б) финансовую деятельность муниципальных образований; в) финансовую деятельность государственных и муниципальных учреждений, г) финансовую деятельность государственных и муниципальных унитарных предприятий, д) финансовую деятельность госкорпораций, публично-правовых компаний, а также ряда иных субъектов, обремененных государством осуществлять публичные функции.

Благодаря *финансовой деятельности государства* собираются,

---

<sup>7</sup> Впервые на финансы государственных предприятий как децентрализованные финансы в системе финансового права было обращено внимание в учебнике «Советское финансовое право» (М., 1978) под ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой.

<sup>8</sup> Вопрос о публично-правовой природе финансов государственных корпораций был поставлен и исследован в докторской диссертации А.В. Турбанова «Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в РФ», защищенной в 2005 году, а также в кандидатской диссертации Д.М. Стрихановой «Государственные корпорации как субъекты финансовых правоотношений», защищенной в 2010 году. Кроме того, в науке эта тема поднималась на научной конференции, материалы которой опубликованы в ежегоднике «Госкорпорации и децентрализованные публичные финансы». Ежегодник. 2008. М., 2009.



распределяются и используются финансовые ресурсы через централизованные государственные денежные фонды. Эти денежные фонды самые большие по объему и за счет них обеспечивается выполнение всех государственных задач и функций. Вместе с тем движение публичных финансов обеспечивает и *финансовая деятельность муниципальных образований*. Именно благодаря этой деятельности происходит процесс собирания, распределения и использования местных бюджетов. Фактически, за счет *финансовой деятельности государства и муниципальных образований* обеспечивается развитие большей части отношений, составляющих предмет финансового права.

Собирание, распределение и использование публичных финансовых ресурсов на публичные нужды государства и муниципальных образований осуществляют и *государственные и муниципальные унитарные предприятия*. Все их имущество, в том числе и финансовые ресурсы являются собственностью государства или муниципального образования. А они обладают на это имущество лишь правом хозяйственного ведения или оперативного управления. Соответственно, их финансовая деятельность непосредственно обеспечивает публичные интересы собственника – государства или муниципального образования.

Аналогичную финансовую деятельность осуществляют и *негосударственные субъекты, обремененные осуществлением публичной функции в интересах государства*. Одна из главных причин этого явления заключается в том, что государство стало все чаще передавать решение своих задач негосударственным субъектам, наделяя их в силу закона и указов Президента РФ соответствующими финансовыми ресурсами. Деятельность этих субъектов, поскольку она направлена на обеспечение публичного интереса государства, также следует рассматривать как *разновидность публичной финансовой деятельности*.

Публичных финансовая деятельность складывается из следующих основных групп отношений:

- 1) отношения мобилизации денежных средств в централизованные государственные и муниципальные денежные фонды;
- 2) отношения распределения финансовых ресурсов государства и муниципальных образований;
- 3) отношения использования финансовых ресурсов государства и муниципальных образований;
- 4) отношения мобилизации и использования денежных средств публичных денежных децентрализованных фондов;
- 5) отношения государственного и муниципального (публичного) финансового контроля за движением публичных финансов, обеспечивающих публичный интерес государства и муниципальных образований;
- 6) отношения обязательного аудита;
- 7) отношения эмиссии денежных знаков и организации наличного обращения;
- 8) отношения в сфере финансово-правового регулирования банковской деятельности, т.е. отношения организации безналичной денежной эмиссии, а также публичные денежные отношения на финансовом рынке и т.д.

В первую группу включаются отношения по взиманию в бюджеты налогов и сборов, неналоговых доходов, в том числе страховых взносов и др. Во вторую группу включаются, в частности, межбюджетные отношения, т.е. отношения по выделению дотаций, субсидий, субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации, а из последних – бюджетам муниципальных образований и т.д. В третью группу включаются отношения по государственным и муниципальным расходам, т.е. по выделению денежных средств из бюджетов публично-правовых образований и некоторые иные. В четвертую группу входят отношения по формированию фондов госкорпораций, госкомпаний, например, за счет субсидий из федерального бюджета, а также отношения по использованию этих фондов. В пятую группу входят отношения по осуществлению бюджетного и

налогового контроля, финансового контроля за использованием средств государственных внебюджетных фондов, финансов государственных унитарных предприятий, финансов госкорпораций и публично-правовых компаний. Шестую группу составляют отношения по обязательной независимой проверке бухгалтерской (финансовой) отчетности (аудиту) некоторых видов организаций, в том числе публичных акционерных обществ, кредитных организаций, страховых организаций, госкорпораций, госкомпаний и др. В седьмую группу включаются все отношения в связи с эмиссией денежных знаков и организацией наличного денежного обращения. В восьмую – иные отношения в сфере финансово-правового регулирования банковской деятельности.

*Финансовая деятельность государства и муниципальных образований* как составляющая публичной финансовой деятельности осуществляется как государством и муниципальными образованиями непосредственно, так и через уполномоченные органы публичной власти.

Государство непосредственно, т.е. как субъект финансового права осуществляет финансовую деятельность через законодательные органы публичной власти. Финансовая деятельность составляет часть их компетенции (ст. 104, 106 Конституции РФ). Оно устанавливает и взимает налоги и сборы, рассматривает и утверждает бюджеты, а также рассматривает и утверждает отчеты об их исполнении. Иначе говоря, через органы законодательной власти государство реализуют, прежде всего, свои суверенные права в области финансов.

*К числу уполномоченных органов публичной власти, реализующих финансовую деятельность государства, относятся органы исполнительной власти.* Они осуществляют финансовую деятельность либо как часть своей компетенции, либо являются органами специальной компетенции. Финансовая деятельность является *частью компетенции* Правительства РФ, органов исполнительной власти общей компетенции на уровне субъектов РФ. Так, Правительство РФ разрабатывает федеральный бюджет, а органы

исполнительной власти субъектов РФ –бюджеты субъектов РФ. К органам исполнительной власти *специальной компетенции*, осуществляющим финансовую деятельность, относятся Министерство финансов РФ и находящиеся в его ведении Федеральная налоговая служба, Федеральное казначейство; Федеральная таможенная служба, а также финансовые органы субъектов Федерации и др.

Муниципальные образования осуществляют финансовую деятельность через представительные и исполнительные органы муниципальных образований. Так, представительные органы муниципальных образований утверждают местный бюджет, а исполнительные органы его составляют и исполняют. Представительные органы, кроме того, вводят местные налоги (ст. 132 Конституции РФ).

Что касается отношений, возникающие в ходе *публичной финансовой деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений, а также иных субъектов, обремененных осуществлением публичных задач, возложенных на них государством*, то это отношения:

а) опосредующие формирование и использование финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также государственных и муниципальных учреждений;

б) опосредующие формирование и в ряде случаев использование денежных фондов государственных корпораций;

в) опосредующие формирование и в ряде случаев использование денежных фондов публично-правовых компаний.

Сегодня государство возлагает публичные задачи на госкорпорации, которые созданы в силу федеральных законов. К примеру, госкорпорация по космической деятельности «Роскосмос» создана в соответствии с ФЗ «О государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»<sup>9</sup>. А

---

<sup>9</sup> Федеральный закон от 13.07.2015 № 215-ФЗ "О Государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос".

госкорпорация «Росатом» создана в соответствии с ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»<sup>10</sup>. Равным образом, сегодня существует госкорпорация развития «ВЭБ.РФ», госкорпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех», госкорпорация «Агентство по страхованию вкладов» и др.

Публично-правовые компании являются унитарными некоммерческими организациями, имеющими публично-правовой характер и действующими в интересах государства.<sup>11</sup> В их числе – «Роскадастр», «Фонд развития территорий», «Единый заказчик в сфере строительства», «Военно-строительная компания» и др. Их учредителями является Российская Федерация, а потому их цели деятельности сугубо государственные – реализация государственной политики, предоставление государственных услуг, управление государственным имуществом и т.д. На эти цели направлены и денежные фонды, создающиеся этими компаниями.

Госкорпорации и публично-правовые компании осуществляют финансовую деятельность в публичных интересах государства потому, что вправе заниматься предпринимательской деятельностью только для публичных целей, ради которых созданы государством. Соответственно, доходы госкорпорации направлены исключительно на эти цели.

Все отношения, составляющие публичные финансы и входящие в предмет финансового могут быть подразделены на *имущественные и неимущественные*.

*В число имущественных отношений, составляющих предмет финансового права, входят отношения по уплате в бюджет и государственные внебюджетные фонды налогов, сборов, неналоговых платежей; отношения по*

---

<sup>10</sup> Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом".

<sup>11</sup> См: ст. 2 Федерального закона от 03.07.2016 № 236-ФЗ "О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

перемещению денежных средств из бюджета и государственных внебюджетных фондов получателям этих средств и др. С юридической точки зрения эти отношения являются имущественными, т.к. связаны с перемещением материальных благ в денежной форме.

Вместе с тем целый ряд отношений, составляющих предмет финансового права, не опосредуют наличие и перемещение денежных средств, т.е. являются *неимущественными*. Это – отношения по составлению проектов бюджетов, их рассмотрению и утверждению и т.д.; отношения, опосредующие порядок взыскания налогов, применение мер налоговой ответственности в рамках налогового права и т.д.

С учетом всего отмеченного, *предметом финансового права являются имущественные и связанные с ними неимущественные отношения, возникающие в сфере публичных финансов и обеспечивающие публичные интересы государства и муниципальных образований.*

#### **§ 4. Метод финансового права**

Отрасли права отграничиваются одна от другой в системе права по предмету правового регулирования. Однако этот критерий не всегда является достаточным. Нередко отношения, составляющие предмет одной отрасли права, переплетаются с отношениями, составляющими предмет другой отрасли права. Поэтому в качестве дополнительного критерия отграничения одной отрасли права от другой и, в частности, финансового права от других отраслей права, выступает метод правового регулирования.

Основным методом финансово-правового регулирования является *императивный метод* или, иначе говоря, метод *властных предписаний*. Это вполне естественно для финансового, как и иных отраслей публичного права, ибо обеспечить публичные интересы, которые являются в определенной мере удаленными от каждого конкретного субъекта (абстрактными), можно не иначе, как только в принудительном порядке, т.е. используя императивный метод. *Его суть состоит в том, что решение любого вопроса*

осуществляется волей одной стороны. Причем этой стороне предоставлен определенный объем юридически властных полномочий, адресуемых другой стороне.<sup>12</sup>

Метод властных предписаний, используемый в финансовом праве, имеет свою специфику, отличающую его от одноименного метода в административном праве. В целом, эта специфика состоит в том, что метод властных предписаний в финансовом праве более жесткий, чем в праве административном. Он имеет *две формы* проявления.

*Первая форма* проявления этого метода сводится к тому, что *властные предписания* дает государство в законах, подзаконных актах, а стороны финансового правоотношения, в том числе и уполномоченный государством орган, строго следуют этим предписаниям. В подавляющем большинстве случаев метод властных предписаний в такой форме имеет место в налоговом праве как подотрасли финансового права. Например, правоотношения по уплате налога, по взысканию налога за счет денежных средств налогоплательщика в банке и другие практически не предполагают каких-либо властных предписаний налоговых органов, не построены на их усмотрении. Здесь и налоговый орган, и налогоплательщик подчиняются только воле законодателя, выраженной в законе.<sup>13</sup> В такой форме метод властных предписаний весьма часто проявляется и в бюджетном праве, а также в иных институтах финансового права.

*Вторая форма* проявления метода властных предписаний сводится к тому, что властные предписания дает одна сторона финансового правоотношения, а другая лишь следует им. Это связано с наличием у уполномоченного государством органа (органа публичной власти) как стороны финансового правоотношения некоторой свободы усмотрения. Например, глава временной финансовой администрации имеет право запретить главным

---

<sup>12</sup> Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 32.

<sup>13</sup> См: Финансовое право (право публичных финансов): доктрина, законодательство, судебная практика, сравнительно-правовой анализ: учебник / науч. ред. Д.В. Винницкий. М.: Юстицинформ, 2023. С. 162.

распорядителям средств бюджета субъекта РФ изменять целевое назначение бюджетных средств в пределах бюджетной сметы (п. 3 ст. 168.6 БК РФ). Соответственно, главные распорядители бюджетных средств обязаны следовать этим предписаниям, ибо в противном случае они не смогут выполнить стоящие перед ними задачи. В данном случае *метод властных предписаний проявляется через управленческие решения, принимаемые одной стороной правоотношения в отношении другой на основе усмотрения.*

*Властность как суть метода финансово-правового регулирования имеет свои проявления, которые служат характеристиками этого метода.*

Во-первых, властность финансово-правового регулирования естественно приводит к преобладанию в таком регулировании *позитивных обязываний*, а не дозволений, как то имеет место в гражданском праве, или запретов, что характерно для уголовного права. Обязывание – характерная черта финансово-правового метода, в отличие, например, от правонаделения, что существенно для гражданско-правового метода.

Характерным признаком финансово-правового метода является *юридическое неравенство субъектов финансового права*. Оно имеет много моментов проявления на уровне правоспособности, содержания и структуры прав и обязанностей субъектов финансового права. Однако в целом данный признак метода финансово-правового регулирования проявляется в том, что одни субъекты обладают юридически-властными полномочиями в отношении других субъектов, а последние – нет. В частности, это имеет место в силу того, что в финансовом правоотношении стороны реализуют не однопорядковую, а разную правоспособность. Государство или уполномоченный орган реализуют в финансовом правоотношении свою компетенцию, из чего следует наличие у них властных полномочий. А другая сторона финансового правоотношения реализует правоспособность иного рода: правоспособность физического, юридического лица, что не дает ей властных полномочий. Или же она, будучи органом публичной власти, реализует свою компетенцию, которая по содержанию направлена,



производна, подчинена реализации компетенции властной стороны финансового правоотношения.

Кроме вышеотмеченного, метод властных предписаний может быть охарактеризован как *конформистский*. Конформизм финансово-правового метода является противоположностью правовой инициативы как характерной черты гражданско-правового метода. Он означает, что субъекты финансового права вступают в финансовые правоотношения не по своей воле, не по своей инициативе, а лишь следуют предписаниям соответствующих нормативных актов. Так, при наличии юридических фактов, являющихся основанием возникновения финансового правоотношения, субъект финансового права обязан вступить в это правоотношение. Он не имеет свободы выбора, а строго следует предписаниям закона. В противоположность этому субъект гражданского права при наличии юридических фактов, являющихся основанием возникновения гражданских правоотношений, не лишается свободы воли. Он может выбирать, вступать ему в правоотношение или нет.

В последние годы в финансово-правовом регулировании стал весьма активно использоваться и *диспозитивный метод*.<sup>14</sup> По определению, его суть состоит в том, что решение вопроса осуществляется согласованной волей сторон правоотношения.

Этот метод проявляется при заключении и прекращении налоговым органом финансово-правовых договоров с налогоплательщиком при представлении инвестиционного налогового кредита (ст. 67 НК РФ); при решении бюджетно-правовых вопросов в рамках согласительных процедур, предусмотренных в БК РФ (ст. 202, 203, 210); в ходе предоставления бюджетных кредитов (ст. 93.2 БК РФ), при выборе налогоплательщиком учетной политики, при использовании им налоговых льгот или отказе от них и т.д.

---

<sup>14</sup> Подробнее см.: Демин А.В. Диспозитивность в налоговом праве. Красноярск, 2017.

Диспозитивный метод, применяемый в финансовом праве, не равен диспозитивному методу, используемому в частноправовом регулировании. Он представляет собой симбиоз императивно-диспозитивных начал. Диспозитивный метод используется в финансово-правовом регулировании фрагментарно. Он не создает «фон» финансово-правового регулирования. Поэтому в целом финансово-правовые отношения характеризуются как властеотношения.<sup>15</sup> (см. ст. 2, 3 и др. НК РФ).

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Какие признаки присущи финансам как экономической категории?
2. Какие фонды составляют финансовую систему Российской Федерации?
3. Что такое публичные финансы как предмет финансового права?
4. Любой ли публичный интерес обеспечивается финансовым правом?
5. Вспомните централизованные и децентрализованные фонды денежных средств, опосредуемые финансовым правом.
6. Что такое публичная финансовая деятельность?
7. Какие могут быть названы проявления метода властных предписаний, используемого в финансовом праве?

## **ГЛАВА 2. ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ, ИСТОЧНИКИ И СИСТЕМА ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

### **§ 1. Понятие и особенности финансово-правовых норм.**

Финансовое право как отрасль права имеет свои первичные, исходные

---

<sup>15</sup> См.: Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 137.

элементы, которыми являются финансово-правовые нормы.

*Финансово-правовая норма – это установленное государством или муниципальным образованием и обеспеченное мерами государственного принуждения правило поведения в отношениях, возникающих в процессе образования, распределения и использования публичных денежных фондов.* Финансово-правовые нормы содержат признаки, как общие для любых правовых норм, так и специфические, характерные только для норм финансового права. К общим признакам финансово-правовой нормы относятся следующие:

- норма устанавливается государством или муниципальным образованием, а поэтому ее исполнение обеспечивается его принудительной силой;
- норма есть правило поведения общего характера, обращенное ко всем участникам регулируемых ею общественных отношений;
- норма возлагает на участников отношений юридические обязанности и предоставляет им субъективные права;
- норма всегда выражена в каком-либо правовом нормативном акте – законе, указе, постановлении, приказе, инструкции, принятом компетентным государственным органом или органом местного самоуправления.

*Специфические признаки финансово-правовой нормы обусловлены в конечном итоге особенностями предмета и метода финансово-правового регулирования.*

Прежде всего финансово-правовые нормы отличаются от всех иных норм российского права по своему непосредственно целевому назначению, которое определяется предметом финансово-правового регулирования, т.е. они направлены на урегулирование процесса образования, распределения и использования публичных фондов денежных средств государства и муниципальных образований.

Особенность финансово-правовых норм заключается прежде всего в

том, в том, что *они являются средством реализации публичных, а не частных интересов*. Это обусловлено принадлежностью финансового права к праву публичному, а в конечном итоге, опять-таки особенностями предмета финансово-правового регулирования.

Особенность финансово-правовых норм заключается, кроме того, в том, что *реализация большинства из них политически направлена*. Реализация многих норм финансового права, в частности, бюджетно-правовых, валютно-правовых и др., призвана обеспечить интересы различных субъектов только в русле государственной финансовой политики. Прежде всего такой вывод вытекает из понимания того, что публичная финансовая деятельность – это политически зависимая деятельность. Соответственно, финансовое право, регулирующее эту деятельность, является «политически напряженной» отраслью права.<sup>16</sup> Кроме того, данный вывод непосредственно следует из анализа ст. 71 (п. «е», «ж»), ст. 114 (п. «б» ч. 1) Конституции РФ. В этих статьях сказано, что к ведению Российской Федерации относится, в частности, установление правовых основ финансового, валютного регулирования, денежной эмиссии, реализация которых должна осуществляться в рамках единой финансовой и денежной политики. На эту особенность финансово-правовых норм указал Конституционный Суд РФ, отметив, что «нормы права, в том числе финансового, проявляют свое регулятивное воздействие на бюджетные отношения не сами по себе, а в связи с целями государственной экономической политики, включая финансовую политику и финансовое регулирование в их конституционно-правовом смысле».<sup>17</sup>

Финансово-правовые нормы отличаются от других норм в системе

---

<sup>16</sup> См.: Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). С. 25–42.

<sup>17</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 155, п. 2 и 3 ст. 156 и абз. 22 ст. 283 БК РФ в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда республики Хакасия» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

права *нестабильностью*, что обусловлено двумя причинами. Во-первых, отношения, составляющие предмет финансового права являются, в своей основе, экономическими, а значит, подвержены различным экономическим колебаниям, которые определяются влиянием политики на экономику, структурными перестройками в системе управления, миграционными процессами в различных регионах и проч. Нестабильность отношений, составляющих предмет финансово-правового регулирования, приводит, в принципе, к нестабильности самого финансово-правового регулирования и прежде всего к отмене устаревших и появлению новых финансово-правовых норм. Причем в условиях экономической нестабильности в государстве, финансовых кризисов эти процессы ускоряются. Во-вторых, бюджетно-правовые отношения, охватываемые сферой финансовой деятельности государства и муниципальных образований, нестабильны изначально. Они существуют в рамках правовых актов о бюджете, которые действуют только в течение финансового года. Таким образом, бюджетно-правовые нормы как часть финансово-правовых периодически вступают в силу с принятием соответствующих законов о бюджете и утрачивают свою силу с окончанием финансового года.

С точки зрения происхождения финансово-правовых норм их особенность заключается в том, что *они, по общему правилу, не возникают как фактические*, т.е. в общественной жизни почти не складываются правила поведения, являющиеся прототипом финансово-правовой нормы.<sup>18</sup> Действительно, в силу особенностей предмета финансового права финансовые, т.е. денежные, отношения не существуют и не возникают сами по себе, в чистом виде. Будучи объективно обусловлены общественными потребностями, которые детерминированы уровнем развития товарно-

---

<sup>18</sup> Практика показывает, что в этой группе отношения лишь иногда возникают как фактические, и лишь затем приобретают правовое оформление. Так, на уровне субъектов Федерации порядок предоставления налоговых льгот, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ, долгое время, в 90-х годах 20 века, существовал фактически и лишь затем был закреплён в праве. Однако такие ситуации встречаются очень редко.

денежных отношений, масштабами государственной деятельности, социальными задачами на данном этапе и т.д., эти отношения проявляются не иначе как в формах, определенных государством. Следовательно, государство придает объективно нарождающимся финансовым отношениям адекватные формы проявления: устанавливает конкретные виды платежей, порядок поступления их в публичные фонды, определяет направления использования финансовых ресурсов, их распределения и т.д. Все это делается с помощью финансово-правовых норм, модель которых создается государством и муниципальными образованиями. Таким образом, как правило, финансово-правовые нормы не имеют своего прототипа в общественной жизни.

Специфика финансово-правовых норм и в том, что «принимающий их субъект – государство или муниципальное образование – в то же время является субъектом финансового правоотношения (выступает через орган, действующий от его (государства или муниципального образования) имени). В результате получается, что, принимая финансово-правовые нормы, государство регулирует, прежде всего, собственное поведение, наделяя самого себя как правами, так и обязанностями».<sup>19</sup>

Особенности отношений, составляющих предмет финансово-правового регулирования, обуславливают наличие в системе финансово-правовых норм весьма редкой разновидности норм, а именно: *норм-расчетов*, которые представляют собой «показатели, содержащие выраженные в количественном измерении объемы деятельности и уровни развития».<sup>20</sup> Это связано с денежным характером финансов, а значит, с требованием счета и фиксации. Примером норм-расчетов являются нормы ежегодно принимаемых законов о бюджетах, содержащие числовые показатели доходов и расходов бюджетов, государственного долга и т.д.

---

<sup>19</sup> Худяков А.И. Финансовое право Республики Казахстан. Алматы, 2001. С. 112, 113.

<sup>20</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 52.

*Финансово-правовые нормы имеют ряд особенностей, обусловленных методом финансово-правового регулирования, в качестве которого выступает метод императивный.*

Прежде всего финансово-правовые нормы в подавляющем большинстве являются *обязывающими* (или императивными), т.е. ими устанавливаются обязанности самых различных субъектов финансового права. Это вполне естественно, ибо метод властных предписаний, доминирующий в финансовом праве, предполагает, что решение любого вопроса осуществляется через позитивные обязанности субъектов правоотношения.

Кроме того, значительную часть финансово-правовых норм составляют *компетенционные* нормы, т.е. такие, которыми устанавливается компетенция государственных органов и органов местного самоуправления в области финансов. Примером могут являться нормы ст. 7, 8, 9 БК РФ, установившие компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений. В законодательстве компетенционные нормы чаще всего даются в нейтральной формулировке или формулируются через права соответствующих субъектов. Например, в норме ст. 31 НК РФ компетенция налоговых органов определена через их права. Однако компетенционные нормы нельзя рассматривать как исключительно управомочивающие, так как для государственного органа и органа местного самоуправления все права, вытекающие из его задач и функций, не есть права в классическом понимании, т.е. такие, которые «орган может использовать и не использовать исключительно по собственному свободному усмотрению, а служение государству, т.е. в широком плане – выполнение обязанностей перед ним.<sup>21</sup> В связи с этим в науке принято считать, что компетенционная норма устанавливает полномочие государственного органа или органа местного

---

<sup>21</sup> Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 83.

самоуправления, которое отражает неразрывность прав и обязанностей этого органа.

Наконец, в финансовом праве имеют место управомочивающие правовые нормы, устанавливающие права субъектов финансового права. Однако число таких норм относительно обязывающих (императивных) и компетенционных относительно невелико. Это опять-таки обусловлено методом властных предписаний, доминирующим в финансовом праве, для которого в целом не характерно предоставление субъектам права широкой свободы усмотрения, возможности выбора поведения. Примером управомочивающей нормы является норма ст. 21 НК РФ, закрепляющая права налогоплательщиков (плательщиков сборов), которые налогоплательщик может реализовать или не реализовать в зависимости от его усмотрения. Среди них – право использовать налоговые льготы; на своевременный возврат денежных средств в размере, не превышающем положительное сальдо единого налогового счета, получать отсрочку, рассрочку или инвестиционный налоговый кредит и т.д. Особенность *управомочивающих* финансово-правовых норм состоит в том, что они в большинстве случаев производны, вторичны от обязывающих. Они как бы «привязаны» к обязывающей (императивной) финансово-правовой норме, образуя с ней целый комплекс норм. Например, все управомочивающие нормы ст. 21 НК РФ производны от нормы п. 1 ст. 23 НК РФ, закрепляющей обязанность уплачивать законно установленные налоги. Без этой нормы управомочивающие нормы не имели бы никакого смысла и у субъектов финансового права не возникало бы потребности в их реализации.

Помимо отмеченного, в финансовом праве выделяют: оперативные и коллизионные нормы, диспозитивные и процессуальные нормы.<sup>22</sup>

Финансово-правовые нормы, как и все иные имеют *структуру*. Под структурой финансово-правовой нормы понимается ее внутреннее строение,

---

<sup>22</sup> См: Демин А.В. Нормы налогового права. Красноярск, 2010.



ее составные части. В структуре финансово-правовой нормы выделяются: *гипотеза, диспозиция, санкция*.

Гипотеза и диспозиция финансово-правовой нормы не отличаются спецификой. Особенности присущи только санкциям финансово-правовой нормы, под которыми понимаются меры государственного принуждения, применяемые к правонарушителям и субъектам, не исполнившим обязанность по уплате налога. Прежде всего, санкции в финансовом праве имеют исключительно имущественный характер. Ими являются штрафы. Во-вторых, финансово-правовые санкции имеют праввосстановительный и карательный (штрафной) характер. Финансово-правовая норма не тождественна статье финансово-правового акта. Как правило, все элементы, из которых состоит финансово-правовая норма, не содержатся в одной статье финансово-правового акта, а обычно размещаются в разных статьях. Например, п. 4 ст. 83 НК РФ содержит гипотезу (которая в формулировке опущена, но подразумевается) и диспозицию финансово-правовой нормы, определяющую порядок учета налогоплательщиков, а в ст. 116 НК РФ содержится санкция этой финансово-правовой нормы, так как в ней предусматривается ответственность за нарушения сроков постановки на учет в налоговом органе.

## **§ 2. Источники финансового права**

Финансово-правовые нормы содержатся в источниках права. *Под источниками финансового права понимается способ внешнего выражения правовых норм.*

1. Основным источником финансового права в Российской Федерации является *нормативный правовой акт*. Он представляет собой результат правотворчества органов государственной власти и местного самоуправления, содержащий нормы финансового права.

К нормативным правовым актам как источникам финансового права относятся:

а) законодательные акты Российской Федерации и субъектов РФ. Финансово-правовые нормы содержатся прежде всего в некоторых федеральных конституционных законах (т.е. тех, которые приняты по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ). В их числе – ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации"<sup>23</sup>, принятый в соответствии со ст. 114 Конституции РФ и определяющий компетенцию Правительства РФ. Существуют и федеральные законы, содержащие финансово-правовые нормы. Например, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>24</sup>, ежегодно принимаемый федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и др.

Наиболее важное место в системе источников финансового права занимают *кодексы*, т.е. законы, включающие систему норм, наиболее полно регулирующих определенный круг общественных отношений. Так, Налоговый кодекс РФ, регулирует отношения по установлению, введению и взиманию налогов, сборов, страховых взносов в Российской Федерации, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения. Кроме того, кодифицированным источником финансового права является Бюджетный кодекс РФ, принятый 17 июля 1998 г. и регулирующий отношения, возникающие в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга, а также отношения, возникающие в ходе бюджетного процесса;

---

<sup>23</sup> Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" // СЗ. 2020. № 45. Ст. 7061.

<sup>24</sup> Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" // СЗ. 2025. № 12. Ст. 1200.

б) источниками финансового права также являются законы субъектов Федерации и нормативные правовые акты органов местного самоуправления, содержащие финансово-правовые нормы, которые принимаются в пределах компетенции субъекта РФ в области финансов, а также муниципальных образований. Среди них — ежегодно принимаемый закон о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год и плановый период. Кроме того, почти все субъекты РФ имеют законы о бюджетном процессе, многие — законы о порядке предоставления налоговых льгот. Этих же вопросов касаются и нормативные правовые акты органов местного самоуправления;

в) среди нормативных правовых актов как источников финансового права выделяются указы Президента Российской Федерации (ст. 90 Конституции РФ). Указы Президента РФ в сфере финансово-правового регулирования разнообразны. Прежде всего выделяются указы Президента, устанавливающие те или иные виды расходов бюджета, определяющие порядок и основные направления деятельности государственных органов в сфере финансов;

г) постановления Правительства РФ, содержащие финансово-правовые нормы, также являются источниками финансового права. Число постановлений Правительства РФ по вопросам публичных финансов очень велико. В частности, это постановления, устанавливающие меры по реализации федеральных законов о бюджетах, о предоставлении из федерального бюджета субсидий и т.д. Аналогично федеральному уровню источниками финансового права являются акты органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;

д) часто источником финансового права являются нормативные правовые акты органов исполнительной власти специальной компетенции. Основное место среди них занимают приказы Министерства финансов РФ.

2. В качестве источника российского права в последние годы в теории

права и юридической практике все чаще признается *судебный прецедент*.<sup>25</sup> Судебный прецедент – это правило поведения, сформулированное судом при рассмотрении конкретного дела в судебном решении, имеющее общеобязательное значение. Как источник финансового права судебный прецедент представлен, безусловно, решениями Конституционного Суда РФ.

Общеобязательность решений Конституционного Суда РФ выражается в том, что в соответствии со ст. 79 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>26</sup> акты или их отдельные положения, признанные Конституционным Судом РФ неконституционными, утрачивают силу. Таким образом, Конституционный Суд РФ формулирует обязательное для всех правило не применять эти акты. Кроме того, Конституционный Суд РФ часто в ходе рассмотрения дела формулирует правила поведения общего характера, которые ранее не были зафиксированы в каком-либо нормативном акте. Согласно ст. 6 вышеназванного Закона решения Конституционного Суда РФ обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

3. Помимо нормативного правового акта в качестве источника финансового права выступает *нормативный договор*. В данном случае имеются в виду международные договоры Российской Федерации с другими странами. Исходя из ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»<sup>27</sup> к числу международных договоров как источников финансового права могут быть отнесены, прежде всего, соглашения об

---

<sup>25</sup> См.: Теория права и государства. М., 1997. С. 140; Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 1998. С. 420–421; Налоговое право / Под ред. С.Г. Пепеляева. М., 2000. С. 241; Гаджиев Г.А. Феномен судебного прецедента в России // Судебная практика как источник права. М., 2000. С. 98–106.

<sup>26</sup> Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 31.07.2023) "О Конституционном Суде Российской Федерации".

<sup>27</sup> Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации".

устранении двойного налогообложения. К примеру, заключено Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Узбекистан от 2 марта 1994 г. «Об избежании двойного налогообложения доходов и имущества». Кроме того, 29 мая 2014 г. в Астане подписан Договор о Евразийском экономическом союзе, который является источником правового регулирования таможенных платежей на территории ЕАЭС. Соответствующие нормы об этом установлены в Таможенном кодексе ЕАЭС. В 8 декабря 1999 г. подписан Договор между РФ и Республикой Беларусь "О создании Союзного государства", который определил основные положения финансов Союзного государства: бюджет Союзного государства, Счетную палату и иные финансовые правила.

### **§ 3. Система финансового права**

Отношения, составляющие предмет финансового права, весьма обширны и неоднородны. Среди них выделяются группы общественных отношений, выражающие ту или сторону публичной финансовой деятельности. Соответственно, неоднородны и нормы финансового права. Они объективно подразделяются на отдельные группы в рамках предмета финансового права, которые тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены.

*Совокупность достаточно обособленных, но взаимообусловленных групп финансово-правовых норм, существующих и развивающихся в рамках финансового права как отрасли права, образуют систему этой отрасли права.*

Группы финансово-правовых норм, объективно выделяющиеся в рамках финансового права, представляют собой подотрасли финансового права и финансово-правовые институты.

*Под финансово-правовым институтом следует понимать законодательно обособленную совокупность правовых норм, обеспечивающих комплексное регулирование определенной группы*

*общественных отношений.<sup>28</sup> Подотрасль финансового права характеризуется наличием в ее составе нескольких правовых институтов с одновременным выделением некоторых «общих положений»,<sup>29</sup> свойственных всем входящим в подотрасль институтам.*

Говоря о системе финансового права следует различать понятия система финансового права как отрасли права и система финансового права как науки.

В науке и в отрасли финансового права сегодня выделяются Общая и Особенная части. В Общую часть финансового права как науки традиционно включаются научные выводы о понятии финансового права, системе права, особенностях финансово-правовых норм и отношений и, таким образом, она имеет пропедевтический характер,<sup>30</sup> т.е. является вводным курсом в финансовое право как науку и учебную дисциплину. Вместе с тем, сегодня уже можно говорить об Общей части финансового права как отрасли права. Это связано с тем, что в системе финансового права сегодня уже имеют место три правовых института, включающие в себя правовые нормы, регулирующие некоторые единые начала финансово-правовых отношений. Прежде всего, это финансово-правовой институт *эмиссионного права РФ*.<sup>31</sup> Данный институт выделяется в Общей части финансового права потому, что объективно является общезакрепительным, т.е. касается содержания всех имущественных финансовых правоотношений, т.к. финансы как явление основаны на денежной системе и властной системе ее организации. Эмиссионное право как институт Общей части финансового права включает

---

<sup>28</sup> См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Курс лекций. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 140.

<sup>29</sup> См.: там же. С. 141.

<sup>30</sup> См.: *Бельский К.С.* Финансовое право. М., 1995. С. 17.

<sup>31</sup> Вопрос о названии и содержания этого финансово-правового института пока в науке не устоялся, однако сегодня большинство ученых уже выделяют его в общей части финансового права (См; *Бельский К.С.* *Винницкий Д.В.* *Арзуманова Л.*, *Ашмарина Е.М.*, *Худяков А.И.* и др. Объективно, появление этого института в Общей части финансового права обусловлено усилением ценностной характеристики денег как в форме товаров, так и в форме финансовых ресурсов у условиях активного развития рыночных отношений.

в себя нормы, определяющие денежную систему РФ и организацию наличного денежного обращения. Источниками этого финансового правового института являются Конституция РФ, ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», а также подзаконные нормативные правовые акты Банка России.

Вторым *институтом Общей части финансового права является институт публичного (государственного и муниципального) финансового контроля*. Этот общий институт финансового права основан на общих нормах, содержащихся в ФЗ «О парламентском контроле»<sup>32</sup>, а также общих правилах, характерных для особых видов финансового контроля – бюджетного, налогового, валютного и др. Этот правовой институт общей части финансового права является составной частью одноименной подотрасли финансового права, ибо «выводит за скобки» единые моменты, касающиеся разнообразных правоотношений (институтов) публичного финансового контроля, содержащихся в особенной части финансового права:<sup>33</sup> бюджетного, налогового, валютного и других видов контроля.<sup>34</sup> В Общую часть включаются нормы, устанавливающие систему, виды государственного и муниципального финансового контроля, методы его проведения и т.д. В Особенную часть подотрасли входят нормы, регулирующие условия и порядок его проведения в отдельных сферах финансово-правового регулирования: бюджетной, налоговой, валютных операций и т.д.<sup>35</sup>

Помимо этого, сегодня в Общей части финансового права объективно выделился *финансово-правовой институт обязательного аудита*, нормы которого реализуются во множестве финансовых правоотношений с участием субъектов финансового права, которые в силу закона обязаны

---

<sup>32</sup> Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ "О парламентском контроле".

<sup>33</sup> См.: Алексеев С.С. Структура советского права М., 1975. С. 145.

<sup>34</sup> См., подробнее Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000. С. 111–117.

<sup>35</sup> См.: Грачева Е.Ю. Там же.

претерпевать обязательный аудит. Это касается таких субъектов как государственные корпорации, публично-правовые компании, государственные унитарные предприятия, банки, фонды, крупные акционерные общества и т.д. Финансово-правовой институт обязательного аудита включает в себя нормы, содержащиеся в ФЗ «Об аудиторской деятельности в РФ». Включение обязательного аудита в институт Общей части финансового права обусловлено тем, что он имеет публичный и властный характер, а также тесно связан с публичным финансовым контролем, для которого служит элементом информационной базы.<sup>36</sup>

*В Особенной части финансового права как отрасли права выделяются следующие подотрасли права и правовые институты.*

1. *Бюджетное право* является подотраслью финансового права, во-первых, потому, что включает в себя огромный массив финансово-правовых норм. Большая часть этих норм содержится в БК РФ, в ежегодно принимаемом федеральном законе о федеральном бюджете, других законах и подзаконных актах, а также в решениях органов местного самоуправления, касающихся бюджетной сферы. Во-вторых, бюджетное право регулирует разнообразные общественные отношения, которые объединяются в различные правовые институты. Среди них: правовой институт бюджетного процесса, институт межбюджетных отношений, институт расходов бюджетов и др.

Важно заметить, что бюджетное право как подотрасль финансового права основывается на суверенном праве рассматривать и утверждать собственный бюджет

*Институт бюджетов государственных внебюджетных фондов* тесно примыкает к бюджетному праву. Этот институт появился в системе финансового права в связи с образованием в финансовой системе РФ государственных

---

<sup>36</sup> См.: Алтухов К.В., Овчарова Е.В. Аудит как элемент информационной базы публичного финансового контроля: в учебнике «Финансовое право» / под ред. И.В. Хаменушко, Е.В. Овчаровой, С.Г. Пепеляева М., 2024 С. 112–113.



внебюджетных фондов и их правовым регулированием. К их числу относятся: Социальный фонд РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования РФ. Институт государственных внебюджетных фондов включает в себя нормы, регулирующие порядок формирования и исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов. Этот институт пересекается с подотраслью «бюджетное право», например, через финансово-правовой институт бюджетного процесса.<sup>37</sup>

2. *Налоговое право* образовало подотрасль финансового права совсем недавно, в конце 90-х гг. XX в. Экономически это было обусловлено переходом России к рыночной экономике и, соответственно, акцентированием налогового метода в государственном регулировании экономики.

Налоговое право представляет собой подотрасль финансового права, во-первых, потому, что включает в себя целый массив финансово-правовых норм, часть которых содержится в НК РФ. Кроме того, нормы налогового права содержатся в федеральных законах и законах субъектов РФ по вопросам налогообложения, а также в постановлениях представительных органов муниципальных образований. Во-вторых, совокупность правовых норм, составляющих налоговое право, относительно неоднородна. Она подразделяется на ряд финансово-правовых институтов, среди которых могут быть выделены: институт налогового контроля, институт федеральных налогов, институт региональных налогов, институт местных налогов и др. В-третьих, в налоговом праве выделяется целый ряд норм, представляющих собой «общие положения» и реализующихся в равной мере во всех налогово-правовых институтах. Это нормы, устанавливающие основные начала законодательства о налогах и сборах, участников налоговых правоотношений, определяющие понятие налога и сбора и т.д.

*Институт неналоговых доходов бюджетов* очень тесно примыкает к налоговому праву как подотрасли финансового права, ибо так же, как и эта

---

<sup>37</sup> Подробнее см. гл. 14 учебника.

подотрасль, регулирует отношения по обеспечению государства и муниципальных образований доходами.

Наконец, в последние годы в связи с расширяющимся появлением в российской финансовой системе парафискальных сборов, стало возможным говорить *о парафискальных сборах как финансово-правовом институте*.

3. Помимо всего отмеченного, в финансовом праве выделяются *правовые институты, опосредующие децентрализованные публичные финансы. В их числе:*

- *институт финансов государственных и муниципальных учреждений;*
- *институт финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий,* являющийся комплексным в финансовом праве. Он включает в себя часть норм, которые одновременно входят в иные финансово-правовые институты (подотрасли), а именно: институт неналоговых доходов, подотрасль «бюджетное право», подотрасль «налоговое право» и т.д.

Принципиально новыми в этом разделе являются финансово-правовые институты: *финансов государственных корпораций, а также финансов публично-правовых компаний.*

Финансовая система РФ очень тесно связана с банковской системой РФ. Благодаря активному развитию банковского законодательства *финансово-правовой институт банковской деятельности, который традиционно, еще с советских времен выделялся в финансовом праве, сегодня перерос в подотрасль финансового права*<sup>38</sup>. Эта подотрасль является комплексной. Она включает в себя институт безналичного денежного обращения (инструменты и способы денежно-кредитной политики), а также финансово-правовые механизмы финансового рынка и прочие финансово-правовые отношения, традиционно включаемые в финансовое право: отношения по уплате налогов, неналоговых платежей и др. Последние входят одновременно в подотрасль

---

<sup>38</sup> См.: Бельский К.С. Дополняя и развивая теорию эмиссионного права // Государство и право. 2019. № 8. С. 71.

налоговое право, бюджетное право, институт неналоговых доходов бюджета и др. Именно поэтому подотрасль финансово-правовое регулирование банковской деятельности является комплексной.

#### **§ 4. Отграничение финансового права от смежных отраслей права**

Финансовое право – это самостоятельная отрасль российского права, которая отграничивается в системе права от всякой другой по предмету и методу правового регулирования. По этим критериям происходит совершенно четкое размежевание финансового права с трудовым, семейным, уголовным, земельным и другими отраслями права.

Помимо отмеченного, финансовое право относится к праву публичному, т.е. оно регулирует отношения, имеющие ярко выраженный публичный интерес. Кроме финансового права, к публичному относятся конституционное, административное и муниципальное право.

Исторически финансовое право как наука и отрасль права появились во второй половине 19, начале 20 века. В советское время, сразу после революции 1917 года, роль финансов в жизни общества снижалась, вплоть до полного отрицания. В связи с этим в СССР финансовое право как наука и отрасль права в отличие от конституционного и административного, появилось значительно позже, так как выделилось из этих отраслей в самостоятельную отрасль «в связи со спецификой объекта правового регулирования и его общественным значением».<sup>39</sup> Причем такой процесс происходил и в других странах континентальной системы права, но,

---

<sup>39</sup> Халфина Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. Такой же точки зрения по данному вопросу придерживались Б.Н. Иванов, М.И. Пискотин, С.Д. Цыпкин (см.: Иванов Б.Н. О системе советского финансового права // Труды ВЮЗИ. Т. IX. М., 1967. С. 40–41; Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 49; Цыпкин С.Д. Доходы государственного бюджета СССР. М., 1973. С. 14–15). Сегодня данную точку зрения поддерживают не только специалисты в области финансового права, но и в области истории права (см.: Ялбулганов А.А. Очерки истории финансового права дореволюционной России. М., 1998. С. 3; Сорокина Ю.В. Русское финансовое право: понятие и определение предмета // Правоведение. 2000. № 3. С. 91–100).

естественно, в разное время.<sup>40</sup> Выделение финансового права в самостоятельную отрасль юриспруденции было обосновано финансовой наукой еще в конце 19 века.

*В системе российского права взаимосвязь финансового права с конституционным и административным является наиболее жесткой.*

Конституционное право является ведущей отраслью в системе права. Это значит, что его нормы являются определяющими для регулирования общественных отношений всеми отраслями права, в том числе и финансовым. Так, нормы конституционного права устанавливают обязанность Правительства РФ разрабатывать и представлять Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивать его исполнение, а также представлять Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета (ст. 114 Конституции РФ). Кроме того, они устанавливают обязанность Совета Федерации рассматривать принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов (ст. 106 Конституции РФ). На основе этих норм в нормах финансового права устанавливается подробный порядок прохождения федерального бюджета в Правительстве РФ и Федеральном Собрании РФ. Норма ст. 57 Конституции РФ, закрепившая обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы, является базовой для конкретизации в нормах финансового права прав и обязанностей налогоплательщика.

При этом, конституционно-правовые нормы, будучи базовыми для финансового права, остаются в рамках права конституционного, и возникающие на их основе правоотношения являются только

---

<sup>40</sup> См.: Годме П.М. Финансовое право. М., 1978. С. 39. Надо иметь в виду, что в отечественной финансово-правовой науке существует мнение о том, что финансовое право сформировалось сразу как самостоятельная отрасль права наряду и одновременно с государственным и административным правом (см.: Бесчеревных В.В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. М., 1976. С. 30; Ровинский Е.Л. Основные вопросы теории советского финансового права. С. 64; Гурвич М.Л. Советское финансовое право. М., 1954. С. 36; Химичева Н.И. Субъекты бюджетного права. Саратов, 1978).

конституционно-правовыми со всеми присущими им особенностями.<sup>41</sup> Таким образом, конституционное и финансовое право являются смежными, но не пересекающимися отраслями в системе права. Финансовое право, регулируя бюджетные, налоговые и прочие отношения лишь опирается на конституционно-правовые нормы, но является совершенно самостоятельной отраслью в системе права, в которую включаются исключительно финансово-правовые нормы.

*Тесная связь административного и финансового права проявляется через «пересечение» предметов правового регулирования этих отраслей права.* Предметом административного права являются общественные отношения, возникающие в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти, т.е. организации механизма этой власти и его функционирования.<sup>42</sup> А предметом права финансового – отношения, возникающие в процессе публичной финансовой деятельности. Последние также в большинстве случаев реализуются в ходе деятельности органов исполнительной власти. Так, в частности, Правительство РФ составляет проект федерального бюджета, Федеральная налоговая служба осуществляет контроль за налогообложением и т.д. Таким образом, существует некоторая сложность в разграничении административного и финансового права по предмету правового регулирования. Специфика предмета финансового права в сравнении с административным заключается в том, что в сферу финансово-правового регулирования включаются только те отношения с участием *органов исполнительной власти*, через которые непосредственно реализуется функция финансового обеспечения государства и муниципальных образований. Иначе говоря, это имущественные и связанные с ними неимущественные отношения, непосредственно обеспечивающие образование, распределение и использование публичных денежных фондов.

---

<sup>41</sup> См.: Советское государственное право: Учебник / Под ред. С.С. Кравчука. М., 1985. С. 30.

<sup>42</sup> См.: Административное право: Учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. С. 23.

Предметом же административного права являются, главным образом, неимущественные отношения, возникающие в связи с организацией деятельности органов исполнительной власти, в том числе и тех, которые осуществляют публичную финансовую деятельность, т.е. Минфин РФ, Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба. Однако это лишь отношения внутриорганизационные, внутрисистемные, связанные: а) с формированием управленческих структур в системе финансовых органов; б) с определением основ взаимодействия между этими структурами; в) с распределением обязанностей, прав и ответственности между работниками финансовых органов и т.д. Таким образом, *все внутриорганизационные отношения финансовых и налоговых органов являются предметом административного права, а все отношения с участием этих органов, обеспечивающие образование, распределение и использование публичных денежных фондов, являются предметом финансового права.*

В начале 90-х гг. XX в. в российской правовой системе появилась новая отрасль права – муниципальное право. В ее предмет, в частности, включаются и отношения, возникающие в процессе публичной финансовой деятельности муниципальных образований. Они урегулированы в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». К этим отношениям относятся три группы, а именно: а) по формированию и исполнению местных бюджетов; б) по введению и взиманию местных налогов; в) по организации муниципальных займов. Однако *отграничить финансовые отношения, составляющие предмет муниципального права, от отношений, составляющих предмет финансового права, несложно.* Муниципальное право – комплексная отрасль права, а это значит, что отношения, составляющие его предмет, одновременно выступают и как составляющие предмета иных отраслей права, в том числе финансового. Таким образом, вышеназванные группы отношений муниципального права всегда одновременно являются составляющими предмета финансового права.

*Финансовое право тесно связано с гражданским правом. Эта связь*

основана на том, что ряд отношений, возникающих в сфере публичных финансов, т.е. в той сфере, которая очерчивает предмет финансового права, являются имущественными. А как известно, предметом гражданского права как раз и являются имущественные и личные неимущественные отношения. Таким образом, на практике нередко возникает вопрос: какой отраслью права регулируются те или иные имущественные отношения? *Для отграничения гражданского права от финансового следует использовать критерий метода правового регулирования.* Если основным для финансово-правового регулирования является императивный метод, то гражданско-правовое регулирование построено по диспозитивному методу, т.е. методу юридического равенства сторон гражданского правоотношения. Используя критерий метода правового регулирования, можно установить, что в современных условиях в сфере публичной финансовой деятельности к гражданско-правовым должны быть отнесены возникающие между различными субъектами и государством отношения в связи с добровольными пожертвованиями денежных средств в бюджет и государственные внебюджетные фонды; между государством и различными субъектами в связи с продажей государством принадлежащих ему пакетов акций приватизированных предприятий в целях пополнения доходов казны и т.д.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Какие особенности финансово-правовых норм обусловлены особенностями предмета, а какие – особенностями метода финансового права?
2. Назовите источники финансового права.
3. Какие институты выделяются в Общей части финансового права?
4. Какие институты выделяются в Особенной части финансового права?
5. Укажите критерии отграничения финансового права от конституционного, административного, муниципального, гражданского права.

### Глава 3. СУБЪЕКТЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

#### § 1. Понятие субъекта финансового права.

Понятие субъекта права является ключевым для всякой правовой науки. Ведь субъект права – это потенциальный субъект правоотношения, который непосредственно реализует предоставленные законом права и обязанности. В связи с этим важно знать, кто может быть субъектом правоотношения, какие его характеристики должны быть зафиксированы в законодательстве и т.д.

*Субъект финансового права обладает финансовой правосубъектностью и может благодаря этому участвовать в конкретном финансовом правоотношении.*

Понятие «финансовая правосубъектность» включает в себя понятие «финансовая правоспособность» и «финансовая дееспособность». Составной частью последней является «финансовая деликтоспособность». Финансовая правоспособность – это способность иметь финансовые права и обязанности, предусмотренные в законе. Финансовая дееспособность (и деликтоспособность) – это способность лица самостоятельно приобретать, осуществлять, изменять и прекращать финансовые права и обязанности, а также отвечать за их неисполнение и неправомерную реализацию. Различие между правоспособностью и дееспособностью важно для характеристики финансовой правосубъектности физических лиц как субъектов финансового права, поскольку способность самостоятельно приобретать финансовые права и исполнять финансовые обязанности возникает у физических лиц лишь по достижении определенного возраста.

У таких субъектов финансового права как организации (органы публичной власти и прочие организации – предприятия, учреждения и т.д.), правосубъектность представляет собой правоспособность и дееспособность



одновременно, т.е. «право-дееспособность».

У государства как субъекта финансового права правосубъектность (правоспособность, дееспособность и деликтоспособность) возникает одновременно. Однако дееспособность государства в имущественных финансовых правоотношениях реализуется уполномоченным государственным органом, а деликтоспособность – самим государством за счет средств бюджета.<sup>43</sup>

*Субъекты финансового права весьма многообразны. Они подразделяются на три группы:*

- а) публично-правовые образования;*
- б) коллективные субъекты;*
- в) индивидуальные субъекты.*

*К публично-правовым образованиям относятся Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, а также федеральная территория «Сириус». К коллективным субъектам – организации, в числе которых органы исполнительной власти и прочие организации. Индивидуальными субъектами финансового права являются физические лица.*

## **§ 2. Публично-правовые образования как субъекты финансового права.**

### **1. Российская Федерация и субъекты РФ как субъекты**

---

<sup>43</sup> К числу таких случаев относится ситуация с возвратом налоговым органом излишне взысканных денежных средств и процентов (п. 4 ст. 79 НК РФ). Здесь налоговый орган, принимая решения о возврате денежных средств, выступает в финансовом правоотношении от имени государства, как его представитель. Кроме того, он выступает от имени государства и тогда, когда подает иск в суд о возмещении вреда, причиненного государству в связи с образованием недоимки, которую невозможно взыскать в публично-правовом порядке (см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2019 № 14-П). В последнем случае налоговый орган выступает от имени государства не в налоговом правоотношении, однако оно возникает из налоговых правоотношений в связи с образованием недоимки (подробнее см.: Карасева М.В. Федеральная налоговая служба; специальная и общая правосубъектность // Финансовое право. 2022. № 4. С. 19–22).

## финансового права

Российская Федерация и субъекты РФ относятся к публично-правовым образованиям. Российская Федерация в целом и субъекты РФ представляют собой государство. Поэтому их общие характеристики в качестве субъектов финансового права в значительной мере производны от характеристик государства. В связи с этим *государство* можно рассматривать как *обобщенный субъект финансового права*.

*Государство (Российская Федерация в целом и субъекты РФ) является субъектом финансового права, обладая компетенцией в области публичных финансов, которая закреплена в Конституции РФ, БК РФ, НК РФ, в конституциях и уставах субъектов РФ и других нормативных правовых актах.*

Компетенция государства в области публичных финансов выражается чаще всего в его суверенных правах в этой области, к которым, в частности, относятся: право на установление налогов, утверждение бюджетов (федерального и субъектов Федерации), эмиссии денежных знаков. Следовательно, государство, будучи субъектом финансового права, чаще всего выступает как властвующий субъект, т.е. *суверен*. Однако не редко государство выступает в сфере публичных финансов и в качестве *государства-собственника*, т.е. *казны*.<sup>44</sup>

*К числу суверенных прав Российской Федерации относятся прежде всего ее материальные бюджетные права. Это следует из ст. 71 Конституции РФ, которая относит к ведению Российской Федерации федеральный бюджет, а также из ряда статей БК РФ, перечисляющих права Российской Федерации на федеральный бюджет. К материальным бюджетным правам Российской Федерации относятся: а) право на собственный бюджет; б) право на получение бюджетных доходов и зачисление их в данный бюджет; в) право*

---

<sup>44</sup> На это обстоятельство обращали внимание многие ученые. См.: Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 144; Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 138, 167, 169.

на использование бюджетных средств; г) право на распределение бюджетных доходов между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами; д) право на образование и использование в рамках бюджета специальных фондов.<sup>45</sup> Эти права зафиксированы в ст. 84, 69, 96.6, 96.10, 131–133 БК РФ и др. Суверенные права Российской Федерации на собственный бюджет есть одновременно и право государственной собственности, ибо согласно ст. 214 ГК РФ средства соответствующего бюджета составляют государственную казну.

Поэтому Российская Федерация, являясь субъектом материальных бюджетных прав, выступает одновременно как государство-суверен и государство-казна.<sup>46</sup>

*Исходя из ст. 71 Конституции РФ к суверенным правам Российской Федерации в сфере публичных финансов следует относить не только материальные, но и нематериальные бюджетные права. Эти права неразрывны между собой. Права Российской Федерации на получение, распределение, использование бюджетных доходов определены, ограничены и т.д. ежегодно принимаемым законом о федеральном бюджете. В праве на утверждение бюджета и отчета о его исполнении находит выражение государственный суверенитет. В связи с этим Российская Федерация в целом является субъектом права на рассмотрение и утверждение федерального бюджета, а также отчета о его исполнении. Кроме того, Российская Федерация, являясь собственником средств бюджета, имеет право на открытие собственного бюджетного счета, которое также является его суверенным правом.*

*Помимо отмеченного, Российская Федерация в целом должна признаваться субъектом финансового права в отношении права на*

---

<sup>45</sup> См.: Финансовое право: Учебник / Под ред. О.Н. Горбуновой М., 1996. С. 124.

<sup>46</sup> Исходя из содержания п. 4 ст. 214 ГК РФ под казной Российской Федерации или субъекта РФ следует понимать право на владение, пользование и распоряжение средствами соответствующего бюджета и иным государственным имуществом, не закрепленным за государственными предприятиями и учреждениями.

*установление федеральных налогов и сборов.* В этих случаях она реализует свои суверенные права, что следует из ст. 71 и 72 Конституции РФ, которая относит к ведению Российской Федерации федеральные налоги и сборы.

*Российская Федерация в целом должна рассматриваться как субъект финансового права и в случае взимания федеральных налогов и сборов.* Право государства на взимание налогов и сборов не зафиксировано в Конституции РФ. О его существовании можно сделать вывод из анализа ст. 1 и 2 НК РФ, указывающих, что «настоящий Кодекс устанавливает систему налогов и сборов, взимаемых в федеральный бюджет...» (п. 2 ст. 1), а «законодательство о налогах и сборах регулирует властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов в Российской Федерации...» (п. 1 ст. 2). Под взиманием федеральных налогов и сборов следует понимать право Российской Федерации требовать их уплаты от субъектов, обязанных их уплачивать. Это право государства проявляется в налоговом обязательстве, где у налогоплательщика существует обязанность уплатить налог, а у государства право требовать его уплаты. Право Российской Федерации на взимание налогов и сборов производно от ее суверенного права на их установление и также является суверенным.<sup>47</sup>

Помимо всего отмеченного *Российская Федерация в целом является субъектом финансового права в отношении права денежной эмиссии,* являющегося ее суверенным правом (ст. 71 Конституции РФ). Кроме того, денежная эмиссия – составная часть финансовой деятельности государства, ибо последняя опирается на денежную систему, эмиссию денежных знаков и организацию денежного обращения.

*Российская Федерация в целом является субъектом финансового права*

---

<sup>47</sup> Право взимания налогов закреплено в конституциях ряда развитых стран. Например, согласно Конституции Французской Республики (1958 г.), взимание налогов является прерогативой государства в лице Парламента, который устанавливает «ставки и способы взимания всякого рода налогов» (ст. 34), а также дает Правительству разрешение на взимание налогов (ст. 47). По Конституции США Конгресс имеет право устанавливать и взимать налоги (разд. 8, поправка XVI).

*и в других случаях, не связанных с реализацией ее суверенных прав, прежде всего, в сфере государственного кредита.* Это непосредственно следует из ст. 97 БК РФ. К финансовым правам РФ следует отнести, по крайней мере, ее право на выпуск государственных ценных бумаг и определение порядка их выпуска, обращения и погашения; право на осуществление затрат по размещению, выплате доходов и погашению долговых обязательств за счет средств федерального бюджета. При этом названные права Российской Федерации не являются ее суверенными правами, ибо право РФ на выпуск государственных ценных бумаг не представляет ничего исключительного и может быть сравнимо с любым другим правом субъекта гражданского оборота.

Российская Федерация в целом *является субъектом финансового права и в случае возврата денежных средств*, формирующих положительное сальдо единого налогового счета (ст. 79 НК РФ). В числе этих случаев – возврат денежных средств из-за их излишнего взыскания налоговым органом, их излишней уплаты налогоплательщиком, а также в ряде других случаев. Во всех этих случаях реальный возврат денежных средств, а в ряде случаев и уплата процентов осуществляется по решению налогового органа Федеральным казначейством за счет казны РФ.

Субъектом финансового права *является не только Российская Федерация в целом, но и субъекты РФ*, которые наделены компетенцией в сфере публичных финансов. Они реализуют суверенные права Российской Федерации в этой сфере и за ними согласно ст. 214 ГК РФ закреплено право государственной собственности на бюджетные средства.<sup>48</sup> Аналогично федеральному уровню субъекты РФ являются субъектами финансового права в отношении материальных бюджетных прав, а также прав на рассмотрение

---

<sup>48</sup> В Постановлении Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П обращено внимание на то, что статус субъектов РФ как самостоятельных участников бюджетных правоотношений обусловлен осуществлением ими правомочия собственника в отношении денежных средств. В последующем КС РФ фактически отказался от этой позиции в Постановлении от 15 декабря 2006 № 10-П.

и утверждение бюджета. Кроме того, субъекты РФ являются субъектами финансового права в межбюджетных отношениях, т.е. в отношениях с муниципальными образованиями (ст. 135 БК РФ). Это отношения по предоставлению и получению дотаций, субсидий, субвенций и т.д. Наконец, субъекты РФ являются субъектами финансового права в отношении прав на установление региональных налогов и сборов, а также ряда прав в сфере государственного кредита, аналогичных правам Российской Федерации.

Такой вывод явно следует из НК РФ, конституций и уставов субъектов РФ, а также иного финансового законодательства. Так, в конституциях и уставах субъектов РФ закрепляется право субъектов РФ на собственный бюджет; в конституциях и уставах субъектов РФ, а также в ст. 12 НК РФ – право субъектов РФ на установление региональных налогов и сборов. Кроме того, в соответствии со ст. 99 БК РФ субъекты РФ имеют право на выпуск долговых обязательств, которые обеспечиваются казной субъекта РФ.

Российская Федерация и субъекты РФ, будучи субъектами финансового права, вступают *в конкретные финансовые правоотношения*. В этом случае они становятся субъектами соответствующих финансовых правоотношений и выступают в лице определенных государственных органов. Эти государственные органы являются представителями РФ и субъектов РФ и действуют не от своего имени, а от имени Российской Федерации или субъектов РФ. К примеру, Российская Федерация устанавливает налоги, утверждает федеральный бюджет, действуя через Государственную Думу, которая представляет интересы РФ и действует в данном случае от ее имени. Равным образом Федеральное казначейство, открывая счет федерального бюджета, действует в данном случае не от своего имени, а от имени Российской Федерации, выступая в качестве ее представителя.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> В этом отношении показательным является Постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2019 № 14-П "По делу о проверке конституционности статьи 15, пункта 1 статьи 200 и статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации, абзаца второго пункта 1

Надо иметь в виду, что большинство финансово-правовых отношений, в которых субъектом является Российская Федерация в целом, являются смешанными, конституционно-финансовыми, так как на основе конституционной нормы возникает общее правоотношение,<sup>50</sup> которое конкретизируется и реализуется с помощью финансового правоотношения. Например, правоотношение по установлению налога является, прежде всего общим правоотношением, характерным для конституционного права, субъектами которого являются на одной стороне государство как суверен и, на другой стороне – все налогоплательщики и плательщики сборов как обобщенный субъект.<sup>51</sup> Однако, реализация этого правоотношения Государственной Думой осуществляется с учетом требований не только Конституции РФ, но и Налогового кодекса РФ, устанавливающего требования к законодательной технике налогового закона (ст. 17 НК РФ).

## **2. Муниципальные образования как субъекты финансового права**

Помимо Российской Федерации и субъектов РФ, в качестве субъектов финансового права в классификационный ряд «публично-правовые образования» включаются муниципальные образования, действующие в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

Исходя из ст. 132 Конституции РФ, а также ст. 12, 15 НК РФ муниципальное образование является субъектом финансового права в отношении прав: формирования и исполнения местного бюджета; введения местных налогов и сборов; выпуска муниципальных займов, а также взаимосвязанных с этим обязанностей и прав.

---

статьи 9, пункта 1 статьи 10 и пункта 3 статьи 59 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой гражданина В.А. Нужина".

<sup>50</sup> В науке конституционного права подчеркивается, что конституционные нормы реализуются «многоступенчато, поэтому возникает сложное переплетение конституционных и иных правоотношений». И «для реализации данной нормы необходимо продолжение, развитие конституционных правоотношений на отраслевом уровне» (См.: Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997. С. 116–117).

<sup>51</sup> См.: Ядрихинский С.А. К вопросу об отраслевой идентификации отношений по установлению налогов // Публично-правовое обозрение. 2023. № 1. С. 53.

Кроме того, согласно ст. 135 БК РФ, а также ст. 71 и 72 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» из бюджета субъекта Российской Федерации местному бюджету выделяются: а) дотации; б) субсидии, в) субвенции. Соответственно, муниципальное образование является субъектом финансового права в отношении прав на получение вышеназванных финансовых ресурсов во взаимоотношениях с субъектом РФ. В ряде случаев субвенции могут выделяться муниципальным образованиям и из федерального бюджета.

Во всех вышеперечисленных случаях муниципальные образования как субъекты финансового права выступают в финансовых правоотношениях, чаще всего, в лице своих представительных органов.

### **3. Федеральная территория «Сириус» как субъект финансового права.**

Новой формой публично-правового образования является федеральная территория «Сириус». Ее правовой статус определен ФЗ «О федеральной территории «Сириус».<sup>52</sup>

Публично-правовое образование федеральная территория «Сириус» создано в целях комплексного обеспечения развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, а также сохранения спортивного, природного, культурного наследия и т.д.

Федеральная территория «Сириус» является субъектом финансового права, обладая финансовой правосубъектностью:

- а) утверждать бюджет территории на очередной финансовый год и плановый период, а также отчет о его исполнении;
- б) устанавливать региональные и вводить местные налоги;
- в) получать межбюджетные трансферты из федерального бюджета, бюджета Краснодарского края и бюджета муниципального образования город-

---

<sup>52</sup> Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ "О федеральной территории "Сириус".



курорт «Сочи»;

г) получать добровольные отчисления и пожертвования юридических и физических лиц;

д) привлекать в бюджет иные средства, установленные законодательством РФ;

е) создавать резервный фонд администрации федеральной территории «Сириус».

Надо иметь в виду, что утверждение бюджета и отчета о его исполнении, установление региональных и введение местных налогов и сборов осуществляется федеральной территорией «Сириус» в лице представительного органа территории.

### **§ 3. Коллективные субъекты финансового права**

Значительный круг субъектов финансового права составляют коллективные субъекты. *Под коллективными субъектами права понимают организованные, обособленные, самоуправляемые группы людей, наделенные правами выступать в отношениях с другими субъектами персонифицированно, как единое целое.* С учетом этого, под коллективными субъектами финансового права следует понимать организации, обладающие финансовой правосубъектностью в отношении определенных прав и обязанностей в сфере публичных финансов.

Исходя из анализа финансового законодательства в числе этих организаций целесообразно выделять:

- органы исполнительной власти;
- прочие организации, обладающие финансовой правосубъектностью.

1. Органы исполнительной власти как коллективные субъекты финансового права подразделяются на две группы;

а) *органы исполнительной власти общей компетенции*, обладающие, в частности, компетенцией в сфере публичных финансов – Правительство РФ,

администрации субъектов РФ, администрации муниципальных образований. А кроме того, отраслевые органы исполнительной власти федерального уровня и уровня субъектов РФ, обладающие, в частности, компетенцией вступать в финансовые правоотношения в качестве главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств, а также в качестве главных администраторов и администраторов доходов бюджетов.

Органы исполнительной власти общей компетенции ответственны за составление проектов бюджетов, являются участниками бюджетного процесса, организуя предварительное чтение проекта бюджета, а также участвуя в работе согласительной комиссии по первому чтению проекта бюджета.

б) *органы исполнительной власти специальной компетенции* в области публичных финансов. В их числе – Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба РФ, финансовые органы субъектов РФ, финансовые органы муниципальных образований и др.

*Органы публичной власти, будучи коллективными субъектами финансового права, выступают в финансовом правоотношении в качестве уполномоченных государством органов. Это значит, что они находятся в постоянно длящихся отношениях с государством, где уполномочены выражать государственную волю в установленных им пределах.* Органы исполнительной власти выполняют возложенные на них задачи и функции, выступая в финансовом правоотношении, в подавляющем большинстве случаев, от своего имени, а не от имени государства. Однако, из этого правила есть исключения, ибо в ряде случаев государство делает эти органы своим представителем, наделяя их правом выступать от его имени.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> К числу таких случаев относится ситуация с возвратом денежных средств, формирующих положительное сальдо единого налогового счета (ст. 79 НК РФ). Здесь налоговый орган, принимая решения о возврате денежных средств, выступает в финансовом правоотношении от имени государства как его представитель. Кроме того, он выступает от имени государства и тогда, когда подает иск в суд о возмещении вреда, причиненного государству в связи с образованием недоимки, которую невозможно взыскать в публично-правовом порядке (См: Постановление КС РФ от 5 марта 2019 г. №

2) К числу прочих организаций, являющихся коллективными субъектами финансового права, относятся:

а) организации-бюджетополучатели:

- казенные учреждения;
- государственные корпорации. Среди них – госкорпорации «Росатом», «Роскосмос», «Агентство по страхованию вкладов» и т.д.;
- публично-правовые компании. Среди них – публично-правовые компании «Роскадастр», «Фонд развития территорий», «Единый заказчик в сфере строительства», «Военно-строительная компания» и др.;
- государственные и муниципальные унитарные предприятия. В частности, ФГУП «Издательство «Известия», ФГУП «Русские ремесла» и т.д.

Все эти организации в соответствии с законодательством получают средства из бюджета как при их создании, так и в ходе текущей деятельности.<sup>54</sup>

б) организации, выступающие в качестве налогоплательщиков, плательщиков сборов, страховых взносов, а также налоговых агентов, плательщиков неналоговых платежей и парафискалитетов.

Это самая большая группа организаций, к ним относятся как органы исполнительной власти, так и иные организации. Причина этого в том, что все организации нанимают людей на работу, а значит являются налоговыми агентами по НДФЛ,<sup>55</sup> а также плательщиками страховых взносов в

---

14-П). В последнем случае налоговый орган выступает от имени государства не в налоговом правоотношении, однако оно возникает из налоговых правоотношений в связи с образованием недоимки (Подробнее см.: Карасева М.В. Федеральная налоговая служба; специальная и общая правосубъектность // Финансовое право. 2022. № 4. С. 19–22). Наконец, Федеральное казначейство, открывая счет федерального бюджета, выступает от имени Российской Федерации, для которой право бюджетного счета есть его суверенное право.

<sup>54</sup> См. к примеру: ФЗ от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках РФ»; ФЗ от 13.07.2015 № 215-ФЗ «О государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»; ФЗ от 30.12.2021 № 448-ФЗ «О публично-правовой компании «Роскадастр».

<sup>55</sup> Согласно п. 2 ст. 9, 24 НК РФ налоговыми агентами признаются организации, на которые возложены обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению налогово в бюджетную систему РФ. Финансовая правосубъектность организаций как налоговых агентов существует в отношении их обязанностей,

государственные внебюджетные фонды. Кроме того, большинство из них являются плательщиками налогов, сборов, неналоговых платежей и даже парафискалитетов.

г) организации, обязанные представлять информацию в налоговые органы, а также наделенные правом выполнять отдельные функции в сфере публичных финансов. Перечень этих организаций дан, прежде всего, в ст. 85 НК РФ. Так, информировать налоговые органы обязаны: 1) органы, осуществляющие регистрацию (миграционный учет) физических лиц по месту жительства (месту пребывания) – о фактах регистрации физического лица по месту жительства, постановки на миграционный учет (снятия с миграционного учета); 2) органы, осуществляющие государственный кадастровый учет и государственную регистрацию прав на недвижимое имущество – о зарегистрированном недвижимом имуществе, 3) органы, осуществляющие государственную регистрацию транспортных средств – о зарегистрированных транспортных средствах; 4) органы, уполномоченные совершать нотариальные действия, – о выдаче свидетельства о праве на наследство и о нотариальном удостоверении договоров дарения и др.

*Специальными коллективными субъектами финансового права являются и аудиторские организации, поскольку они помимо уплаты налогов, сборов, страховых взносов, а также выполнения функций налоговых агентов осуществляют еще и обязательный аудит, являющийся видом публичной финансовой деятельности.*

*К коллективным субъектам финансового права относится также и Центральный банк РФ. Центральный банк РФ является органом, осуществляющим финансовую деятельность государства. Поэтому он обладает компетенцией в сфере финансов и является субъектом финансового права. Это имеет место, когда ЦБ РФ:*

а) обслуживает единый казначейский счет;

---

зафиксированных в п. 2 ст. 24 НК РФ, а также прав, аналогичных тем, которые имеют налогоплательщики (п. 2 ст. 24, ст. 21 НК РФ).

б) осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам РФ;

в) разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления единой государственной денежно-кредитной политики (ст. 155 БК РФ);

г) управляет средствами Фонда национального благосостояния (ст. 96.11 БК РФ).

Вместе с тем в ряде случаев ЦБ РФ выступает не как орган, осуществляющий финансовую деятельность государства, а является лишь участником отношений в сфере государственных финансов:

а) когда в соответствии со ст. 26 ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)» перечисляет 75% прибыли в доход федерального бюджета;

б) когда уплачивает налоги.

Во всех вышеперечисленных случаях ЦБ РФ выступает не как уполномоченный государством орган, а как юридическое лицо. Поэтому, являясь субъектом финансового права в отношении обязанности по перечислению в бюджет части прибыли, уплаты налогов, он обладает не компетенцией, а правосубъектностью юридического лица.

#### **§ 4. Индивидуальные субъекты финансового права**

К индивидуальным субъектам финансового права относятся физические лица. Они являются субъектами *налогового права*.

В число физических лиц как субъектов налогового права входят граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства. Кроме того, к категории физических лиц как субъектов налогового права относятся индивидуальные предприниматели, главы крестьянских (фермерских) хозяйств (ст. 11 НК РФ).

*Финансовая правосубъектность физического лица определяется его правоспособностью и дееспособностью. Сущность финансовой правоспособности физического лица, как отмечают ученые, состоит в*

государственной воле,<sup>56</sup> т.е. государство признает лицо правоспособным, а это значит – вводит его в сферу отношений, регулируемых правом, в качестве активной единицы, т.е. такой, которая способна иметь юридические права и обязанности в отношении определенных объектов. Финансовая правоспособность физических лиц, как и их правоспособность в других отраслях права, возникает с момента рождения и является общей, абстрактной предпосылкой правообладания.

Если сущность правоспособности физического лица составляет государственная воля, то ее содержание раскрывается в круге тех прав и обязанностей, которые способно иметь лицо. Государство признает лицо не просто правоспособным, а правоспособным в определенных границах, которые определены государством.

*Финансовая правоспособность физического лица характеризуется прежде всего через его юридические обязанности. Это объясняется особенностями финансово-правового регулирования. Государство призывает субъектов к соблюдению финансово-правовых норм преимущественно через установление позитивных обязываний. Содержание финансовой правоспособности физического лица раскрывается и через его права, закрепленные в законодательстве. Однако, как правило, финансовые права физического лица носят производный от обязанностей характер.*

Обязанности и права физического лица, через которые раскрывается его финансовая правоспособность, перечислены, в частности, в ст. 21, 23 и 24 НК РФ.

*Финансовая правоспособность физического лица осуществляется с помощью дееспособности, которая представляет собой способность лица своими действиями осуществлять юридические права и обязанности.*

Дееспособность физического лица во всех отраслях права наступает по достижении определенного возраста.

---

<sup>56</sup> См.: *Бегичев Б.К.* Трудовая правоспособность советских граждан. М., 1972.

В финансовом праве он не определен. Однако п. 2 ст. 107 НК РФ устанавливает возраст наступления налоговой деликтоспособности физического лица – 16 лет. Учитывая, что деликтоспособность является составляющей дееспособности<sup>57</sup> можно утверждать, что налоговая дееспособность в целом возникает у физического лица с 16 лет.

Физические лица как субъекты налогового права выступают прежде всего в качестве *налогоплательщиков и плательщиков сборов*. Такой вывод следует из ст. 19 НК РФ, согласно которой налогоплательщиками и плательщиками сборов в частности признаются физические лица, на которых возложена обязанность уплачивать соответственно налоги и (или) сборы. Физические лица в соответствии с действующим законодательством являются плательщиками налога на доходы физических лиц, налога на имущество физических лиц, транспортного налога и т.д.

Физические лица относятся к субъектам налогового права и *выступая в качестве налоговых агентов* (ст. 24 НК РФ). Такой вывод следует из анализа законодательства, возложившего в ряде случаев именно на физических лиц обязанности налоговых агентов. Так, в частности предприниматели, выплачивающие доходы гражданам, обязаны рассчитать, удержать и перечислить в бюджет сумму налога на доходы физических лиц.

Правосубъектность физического лица, выступающего в качестве налогового агента, раскрывается через те же права, которые имеет налогоплательщик (ст. 21 НК РФ), а также обязанности, зафиксированные в ст. 24 НК РФ. Среди них обязанности:

- 1) правильно и своевременно исчислять, удерживать из средств, выплачиваемых налогоплательщикам, и перечислять в бюджетную систему соответствующие налоги;
- 2) в течение одного месяца письменно сообщать в налоговый орган по месту своего учета о невозможности удержать налог у налогоплательщика и

---

<sup>57</sup> См.: Гражданское право / Под ред. А.П. Сергеева и Ю.К. Толстого. Ч. 1. М., 1995. С. 92.

о сумме задолженности налогоплательщика;

3) вести учет выплаченных налогоплательщикам доходов, удержанных и перечисленных в бюджетную систему налогов, в том числе персонально по каждому налогоплательщику;

4) представлять в налоговый орган по месту своего учета документы, необходимые для осуществления контроля за правильностью исчисления, удержания и перечисления налогов.

В большинстве случаев финансовая правосубъектность физического лица характеризуется наличием (совпадением) в одном лице правоспособности и дееспособности. Но возможно и их несовпадение. Это имеет место в тех случаях, когда несовершеннолетние являются собственниками имущества и доходов, составляющих объект налогов и сборов. До достижения этими лицами налоговой дееспособности, т.е. 16 лет, от их имени приобретают налоговые права и несут налоговые обязанности их законные представители.

Согласно п. 2 ст. 27 НК РФ законными представителями налогоплательщика - физического лица признаются лица, выступающие в качестве его представителей в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, т.е. родители, усыновители, опекуны и попечители (ст. 26, 28 ГК РФ).

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Охарактеризуйте понятие субъекта финансового права.
2. Существует ли различие между понятиями «субъект финансового права» и «субъект финансового правоотношения»?
3. В каких качествах выступает государство как субъект финансового права?
4. В чем выражается компетенция государства как субъекта финансовой деятельности?
5. В каких случаях Российская Федерация выступает в качестве



субъекта финансового права?

6. В каких случаях субъекты Российской Федерации выступают как субъекты финансового права?

7. Охарактеризуйте муниципальное образование как субъект финансового права.

8. Какие субъекты относятся к коллективным субъектам финансового права?

9. В каких случаях коллективными субъектами финансового права являются исполнительные органы государственной власти?

10. В каких случаях коллективными субъектами финансового права являются Центральный банк РФ?

11. В каких случаях коллективными субъектами финансового права являются организации?

12. Охарактеризуйте физическое лицо как субъекта финансового права.

13. С какого возраста, согласно законодательству, возникает налоговая деликтоспособность физического лица?

## **Глава 4. ФИНАНСОВОЕ ПРАВООТНОШЕНИЕ**

### **§ 1. Понятие и особенности финансового правоотношения.**

Субъекты финансового права исполняют финансовые обязанности и осуществляют финансовые права, вступая в конкретные финансовые правоотношения.

Финансовое правоотношение является разновидностью правового отношения, поэтому ему присущи все те существенные признаки, которые характерны для правоотношения вообще. Во-первых, финансовое правоотношение возникает на основе финансово-правовой нормы, а значит, оно есть результат действия правовой нормы или «форма ее реализации». Во-вторых, финансовое правоотношение имеет волевой характер. Этот признак

подчеркивает, что правоотношение в своей сущности обусловлено государственной волей, интересами государства.

Кроме того, финансовое правоотношение имеет особые характеристики, обусловленные спецификой предмета и метода финансово-правового регулирования. И эти характеристики имеют весьма важное практическое значение, так как позволяют во многих случаях идентифицировать финансовое правоотношение, отделяя его от гражданско-правового, а в ряде случаев и от административно-правового. А такая потребность на практике встречается, ибо как финансовое, так и гражданское право регулируют, прежде всего, имущественные отношения. Иногда возникает практическая необходимость отделять финансовое правоотношения и от административно-правового.

Во-первых, финансовое правоотношение возникает и развивается исключительно *в сфере публичной финансовой деятельности, в сфере публичных финансов*, которую осуществляет государство, муниципальные образования, государственные и муниципальные унитарные предприятия, учреждения, а также негосударственные субъекты, обремененные осуществлением публичной функции.

Во-вторых, финансовое правоотношение проявляется как *имущественное и связанное с ним неимущественное*. Иначе говоря, существует два вида финансовых правоотношений – имущественное и неимущественное, но связанное с первым, производное от него. И здесь важно подчеркнуть, что ведущим финансовым правоотношением всегда является имущественное финансовое правоотношение. Именно это имущественное правоотношение объективно рождает целую группу неимущественных финансовых правоотношений, которые без первого никогда бы не появились. Например, неимущественное правоотношение в связи с проведением налоговой проверки уплаченных налогов, правоотношение в связи с подачей налогоплательщиком налоговой декларации в налоговый орган, в связи с осуществлением обязательного

аудита и т.д. К имущественным относятся те правоотношения, в рамках которых происходит непосредственная передача денежных средств от одних субъектов в распоряжение других. Неимущественными являются отношения, которые возникают в процессе установления форм мобилизации денежных средств, порядка их распределения, контроля за их использованием и т.д. К числу последних относятся, в частности, налоговые процедурные-процессуальные отношения, отношения финансового контроля, обязательного аудита и др.

В-третьих, финансовое правоотношение является *властеотношением*, в том смысле, что построено оно по методу властных предписаний, который используется в финансово-правовом регулировании.

В-четвертых, одной из сторон финансового правоотношения всегда является *властный субъект*, непосредственно осуществляющий публичную финансовую деятельность, т.е. сбор, распределение и использование публичных фондов денежных средств. Им является – Российская Федерация, субъекты РФ, федеральная территория «Сириус», муниципальные образования, органы публичной власти. Кроме того, к категории властных субъектов финансового правоотношения следует относить государственные корпорации. Эти субъекты выступают в качестве таковых при формировании своих финансов с подчиненными им унитарными предприятиями и прочими субъектами. Они выступают либо от имени Российской Федерации (госкорпорация «Роскосмос»), либо от своего имени. Властной стороной финансового правоотношения в силу закона является и аудиторская организация, осуществляющая обязательный аудит.

Перечисленные четыре признака, взятые вместе, необходимы для идентификации правоотношения как финансово-правового тогда, когда его необходимо отделить от имущественного гражданского, либо административно-правового отношения.

Властно-имущественный характер финансового правоотношения служит критерием для отграничения его от гражданско-правового

отношения. Последнее нередко возникает в сфере публичной финансовой деятельности и имеет имущественный характер, но не властно-имущественный, что и отличает его от финансового правоотношения.

Главным же критерием отграничения административно-правового отношения от финансово-правового служит то, что первое возникает в сфере организации исполнительными органами публичной власти публичной финансово деятельности, а финансово-правовое отношение – в сфере реализации этой деятельности в отношениях с субъектами, не наделенными властными полномочиями. Кроме того, административно-правовые отношения, являясь, главным образом, неимущественными, не являются производными, связанными с имущественными как вторичные.<sup>58</sup>

Помимо всего отмеченного, *финансовое правоотношение имеет и иные характеристики*, которые имеют важное значение для его полного описания, осознания и осмысления.

Так, финансовое правоотношение является *формой реализации публичных интересов*, в связи с чем оно должно рассматриваться как публично-правовое отношение. Это определено тем, что финансовое правоотношение возникает на основе нормы финансового права, которая, как уже отмечалось, является средством реализации публичных интересов государства или муниципального образования.

Кроме того, финансовое правоотношение является, в сущности, отношением *экономическим*. Е.А. Ровинский отмечал: «Важнейшая особенность финансовых правоотношений заключается в том, что они являются юридической формой выражения и закрепления финансовых отношений, которые сами, в свою очередь, являются формой определенных экономических отношений».<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> В этой связи надо учесть, что отношения по организации работы органов публичной власти в сфере финансов, а также отношения по пруденциальному банковскому регулированию (лицензированию банковской деятельности, банковскому надзору, регистрации банков) являются исключительно административно-правовыми.

<sup>59</sup> Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960.

С учетом отмеченного, квалифицирующими признаками финансового правоотношения, отграничивающими его от любого другого правоотношения, являются следующие четыре признака (в комплексе):

а) возникновение и развитие в сфере публичной финансовой деятельности. Его цель – обеспечение публичного интереса государства или муниципального образования;

б) властный характер правоотношения;

в) одной из сторон правоотношения всегда является властный субъект – Российская Федерация, субъект РФ, федеральная территория «Сириус», муниципальное образование, уполномоченный государством или муниципальным образованием орган публичной власти, а также негосударственные субъекты, обремененные осуществлением публичной функции – госкорпорации, публично-правовые компании и аудиторские организации, осуществляющие обязательный аудит;

г) имущественный характер финансового правоотношения. Неимущественное финансовое правоотношение всегда обусловлено и производно от имущественного.

В итоге следует заключить, что финансовое правоотношение есть возникающее на основе финансово-правовой нормы общественное отношение в сфере публичной финансовой деятельности, являющееся властно-имущественным, или связанным с ним неимущественным, и нацеленным на обеспечение публичного интереса государства или муниципального образования.

## **§ 2. Имущественные и неимущественные финансовые правоотношения.**

Отношения, составляющие предмет финансового права, подразделяются на имущественные и неимущественные. И именно эта

классификация является самой важной для характеристики предмета финансового права,<sup>60</sup> так как решение многих практических вопросов финансово-правового регулирования требует обращения к теории права собственности.<sup>61</sup>

Имущественные финансовые правоотношения, по определению, не существуют как фактические, а всегда являются правоотношениями, т.е. всегда возникают на основе финансово-правовой нормы. Имущественные правоотношения в финансовом праве – это те, объектом которых деньги, относящиеся к таким объектам как вещи и имущественные права (ст. 128 ГК РФ).

Имущественными отношениями, составляющими предмет финансового права, являются отношения собственности на средства бюджетов, отношения по уплате в бюджет и государственные внебюджетные фонды налогов, сборов, страховых взносов; отношения по возврату из бюджета денежных средств, формирующих положительное сальдо единого налогового счета; по взысканию налогов, бюджетно-правовые обязательства по формированию доходов бюджетов и др.

*Имущественные отношения, составляющие предмет финансового права имеют, прежде всего, некоторые различия в экономической природе в сравнении с имущественными отношениями, составляющими предмет гражданского права. Во-первых, по своей экономической природе эти отношения являются исключительно финансовыми, а значит они возникают*

---

<sup>60</sup> На имущественный характер финансового правоотношения обращали внимание еще в советское время (см.: Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права М., 1969 С. 137; Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права М., 1973. С. 40; Худяков А.И. Основы теории финансового права. Алматы, 1995. С. 18). В настоящее время глубокий научный анализ этих отношений в аспекте бюджетного и налогового права проведен А.Г. Паулем и А.В. Красюковым (см.: Пауль А.Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование). М., 2012; Красюков А.В. Налоговые имущественные правоотношения. М., 2022).

<sup>61</sup> Практическое подтверждение эти положения впервые получили в мотивировочной части Постановления КС РФ от 17 июня 2004 года № 14-П.

на стадии распределения общественного продукта и являются отношениями финансового оборота. Что касается имущественных отношений в гражданском праве, то они являются отношениями товарно-денежного обмена, т.е. отношениями гражданского оборота. Соответственно, *во-вторых*, экономическим объектом имущественных отношений, составляющих предмет финансового права, являются финансовые ресурсы, выступающие в форме налогов, сборов, страховых взносов, субвенций, субсидий и т.д. В противовес этому экономическим объектом имущественных отношений в гражданском праве выступают материальные блага в качестве товаров.<sup>62</sup>

Имущественные отношения, составляющие предмет финансового права, принципиально отличаются от имущественных отношений в гражданском праве и по юридической характеристике. Во-первых, это только те имущественные отношения, которые существуют и развиваются в рамках публичной финансовой деятельности. Во-вторых, это отношения, основанные не на равенстве и автономии воли участников, как то имеет место в гражданском праве<sup>63</sup>, а на юридическом неравенстве и зависимости субъектов, действующих не в собственных, частных интересах, а в публичных интересах государства и муниципальных образований. В-третьих, юридический объект имущественных отношений в финансовом праве значительно уже нежели объект имущественных отношений в гражданском праве. Как известно, объектом имущественных отношений в гражданском праве выступает любое имущество. В финансовом праве имущественные отношения складываются исключительно по поводу такого имущества как наличные деньги (вещи) и безналичные денежные средства, в том числе цифровые рубли (имущественные права). Имущественные отношения по поводу денег имеют место в связи с уплатой налогов, сборов, неналоговых

---

<sup>62</sup> См: Гражданское право / Под ред. Е.А. Суханова. М., 2002. Т. 1. С. 26-27, 296; Карасева М.В. Деньги в финансовом праве М., 2008 С. 37.

<sup>63</sup> См: Гражданское право. Т. 1 / Под ред. Е. А. Суханова М., 2002 С. 25.

доходов в бюджет и государственные внебюджетные фонды физическими лицами.

Имущественные отношения, составляющие предмет финансового права, подразделяются на две группы – *вещные* и *обязательственные*.

*Первую группу* составляют отношения, связанные с принадлежностью имущества (в виде наличные денег), т.е. это – имущественные отношения, составляющие *вещное право*. Сюда относятся отношения собственности, регулируемые финансовым правом. *Прежде всего* это – отношения собственности публично-правовых образований на средства бюджетов. Законодательные (представительные) органы осуществляют правомочие распоряжение средствами бюджетов, вырабатывая волю относительно права государственной (муниципальной) собственности. **А полномочия владения, пользования и реального распоряжения средствами бюджетов осуществляют от имени государства Федеральное казначейство и, в ряде случаев, администраторы доходов бюджетов.**<sup>64</sup>

Кроме того, имущественные правоотношения вещного права существуют и в налоговом праве. Как известно, любое вещное право состоит из трех правомочий: владение, пользование и распоряжение<sup>65</sup>. Правомочие распоряжения объектом права собственности является одним из элементов юридического содержания правоотношения собственности.<sup>66</sup> С учетом этого, в главе 12 НК РФ налогоплательщик наделяется правом по распоряжению денежными средствами, формирующими положительное сальдо единого налогового счета. Значит, правомерно утверждать, что при реализации данного права возникает вещное правоотношение, регулируемое налоговым

---

<sup>64</sup> См.: Пауль А.Г. Указ. соч. С. 97.

<sup>65</sup> См.: Генкин Д.М. Право собственности в СССР. М.: Госюриздат, 1961, С. 22.

<sup>66</sup> См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Рысьевой Натальи Николаевны на нарушение ее конституционных прав положениями подпункта 1 пункта 1 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации : определение КС РФ от 1 июня 2010 г. № 753-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



законодательством.<sup>67</sup>

*Ко второй группе имущественных отношений, составляющих предмет финансового права, относятся, например, следующие обязательственные отношения:* а) отношения, связанные с уплатой налогоплательщиками налогов в бюджеты и государственные внебюджетные фонды. В рамках этих отношений происходит перемещение имущества во-первых, из частной собственности в собственность государства и муниципальных образований, если налогоплательщик является физическим лицом или организацией – частным собственником; во-вторых, – в рамках государственной или муниципальной собственности, если налогоплательщиком является государственное или муниципальное унитарное предприятие на праве хозяйственного ведения или оперативного управления; б) *бюджетно-правовые отношения по формированию доходов бюджетов, а точнее – отношения по перечислению доходов из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ или муниципальных образований, а также наоборот, из бюджетов муниципальных образований и субъектов РФ в федеральный бюджет.*<sup>68</sup>

Отношение по уплате налогов, а точнее регулятивное налоговое правоотношение является, по сути, обязательственным, ибо отвечает всем признакам обязательства.<sup>69</sup> Однако надо иметь в виду, что налоговое обязательство, отвечая основным признакам обязательства, в то же время имеет целый ряд черт, отличающих его от гражданско-правового обязательства. А поэтому понятие «налоговое обязательство» не подменяет понятие «гражданско-правовое обязательство», а является лишь одним из видов обязательственного правоотношения в праве.

В предмет финансового права включаются и *неимущественные отношения*. К их числу относятся: отношения бюджетного процесса;

---

<sup>67</sup> См.: Красюков А.В. Вещные налоговые правоотношения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2023. № 1. С. 175–181.

<sup>68</sup> См.: Пауль А.Г. Указ. соч. С. 111.

<sup>69</sup> См.: Красюков А.В. Указ. соч. С. 75-92.

налоговые процедурно-процессуальные отношения; отношения, складывающиеся в ходе осуществления публичного финансового контроля; отношения по установлению налогов и сборов; отношения обязательного аудита; отношения по обжалованию актов налоговых органов и др.

*Главным отличием* неимущественных от имущественных отношений в предмете финансового права является наличие *нематериального объекта* в этих отношениях. Главным образом, в качестве объекта здесь выступает *само поведение участников данных отношений*. ~~Неимущественные отношения в предмете финансового права никогда не существуют как самостоятельные, а всегда производны, зависимы от имущественных и, в этом смысле, всегда связаны с ними.~~

Все неимущественные отношения, составляющие предмет финансового права, могут быть подразделены на *две группы*. *Первую группу* составляют финансовые процедурно-процессуальные отношения, обеспечивающие реализацию материальных имущественных отношений. К их числу относятся отношения бюджетного процесса, налоговые процедурно-процессуальные отношения, а также отношения, опосредующие процедуры составления и исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов и др.

Все перечисленные процедурно-процессуальные отношения производны от соответствующих материальных имущественных отношений, вторичны по отношению к ним, обеспечивают их реализацию и в этом смысле связаны с ними. В частности, бюджетно-процессуальные отношения обеспечивают реализацию материальных обязанностей и прав Российской Федерации, субъектов РФ по выделению дотаций и субвенций, по осуществлению иных видов расходов. Процедурно-процессуальные налоговые отношения обеспечивают реализацию налоговой обязанности налогоплательщика.

Вторую группу неимущественных отношений составляют *материальные (организационные) неимущественные отношения*. К их числу

относятся: налоговые отношения по установлению налогов и сборов, являющиеся материальными; отношения публичного финансового контроля, имеющие одновременно материальную и процедурную юридическую природу, отношения обязательного аудита и др.

Все неимущественные отношения, входящие во вторую группу зависимы от имущественных отношений, составляющих предмет финансового права и в этом смысле они связаны с ними. Например, отношения государственного финансового контроля – это всегда сопутствующие отношения, т.е. отношения, сопровождающие конкретные имущественные отношения по собиранию, распределению и использованию денежных средств государством и муниципальными образованиями. В этом смысле они связаны с имущественными финансовыми отношениями как основные и производные.<sup>70</sup> Отношения по установлению налогов и сборов, являясь неимущественными, связаны с имущественными отношениями в финансовом праве иначе. Они всегда предшествуют возникновению налоговых имущественных отношений. Иначе говоря, прежде чем возникнет имущественное отношение по взиманию налога государством, этот налог должен быть установлен государством в рамках конституционно-налогового неимущественного отношения. Однако неимущественное отношение по установлению налогов и сборов функционально зависимо от имущественного отношения по взиманию налога, ибо оно возникает и существует исключительно для того, чтобы возникло имущественное отношение по взиманию налога.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Дайте понятие финансового правоотношения.
2. Назовите основные признаки финансового правоотношения.
3. Какие существуют виды финансовых правоотношений?

---

<sup>70</sup> См: Кучев С.И. Системата на финансовия контрол. София, 1974. С. 15–16, 274; Карасева М.В. Финансовое правоотношение Воронеж, 1997 С. 272.

4. Что является объектом имущественных финансовых правоотношений?
5. Как отграничить финансовое правоотношение от гражданского правоотношения?
6. Как отграничить финансовое правоотношение от административного правоотношения?
7. Чем отличаются вещные правоотношения от обязательственных правоотношений?

## Глава 5. ЭМИССИОННОЕ ПРАВО РОССИИ

### § 1. Деньги и денежная единица в РФ.

Деньги принято рассматривать в экономическом и юридическом смыслах.

Как *экономическая категория* деньги определяются через *функции*, которые они выполняют<sup>71</sup>. Деньги – это особый товар, играющий роль всеобщего эквивалента при обмене товаров. Сущность денег определяется их функциями: мера стоимости; средство обращения; средство платежа; средство образования сокровищ; мировые деньги. В последнее время в экономической науке стали выделять распределительная функция денег.<sup>72</sup>

Деньги как мера стоимости проявляют себя в том, что способны измерять стоимость всех товаров. Формой измерения стоимости является цена товара.

Деньги как средство обращения характеризуются тем, что могут быть

---

<sup>71</sup> См.: Деньги и банки: Энцикл. словарь. М., 1994. С. 81, 82; Антонов Н.Г., Пессель М.А. Денежное обращение, кредит и банки. М., 1995. С. 6; Деньги, кредит, банки / Под ред. О.И. Лаврушина. М., 1998; Доллан Э. Джонс, Кэмпбэл К.Л., Кэмпбэл Г.Дж. Деньги, банковское дело и денежно-кредитная политика / Пер. с англ. В. Лукашевича и др. М.-Л.: Драйден Пресс, 1991. С. 24; Харрис Л. Денежная теория. М., 1990.

<sup>72</sup> См.: Финансы: Учебник / Под ред. В.Г. Князева, В.А. Слепова. М., 2010. С. 31.

посредником при обмене товаров. Эта функция денег проявляется в тех случаях, когда товар непосредственно обменивается на деньги, и эти акты обмена не разорваны во времени. Такую функцию выполняют, главным образом, наличные деньги.<sup>73</sup> Например, в такой функции деньги проявляют себя тогда, когда физическое лицо приобретает товар в магазине за наличные деньги.

Функция денег как средства платежа заключается в том, чтобы служить платежом тогда, когда есть разрыв во времени между покупкой и продажей товара. При разрыве во времени обмен благ осуществляется с участием еще одного субъекта – банка,<sup>74</sup> которому непосредственно передается платеж.

Деньги как средство образования сокровищ представляют собой способность быть самостоятельным видом богатства, которое можно накапливать.

Как мировые деньги последние себя проявляют в том, что могут обслуживать экономические взаимоотношения разных стран, торговлю между ними и перемещение капиталов.

Распределительная функция денег имеет место тогда, когда «экономический субъект передает другому субъекты определенную сумму денег, в том числе и через банк, не требуя взамен никакого возмещения».<sup>75</sup>

В *праве* принято рассматривать деньги, прежде всего, с частноправовых позиций, т.е. как объект гражданских прав (ст. 128 ГК РФ). В этом качестве они выступают как вещи (наличные деньги) и как имущественные права (безналичные денежные средства, в том числе цифровые рубли). Деньги непрерывно перемещаются от одних субъектов хозяйственного и финансового оборота к другим. Это и есть денежное обращение на практике. Принято различать наличное и безналичное денежное обращение.

---

<sup>73</sup> См.: Деньги, кредит, банки / Под ред. И.О. Лаврушина М., 1998. С. 18; Финансы: Учебник / Под ред. В.Г. Князева, В.А. Слепова. М., 2010. С. 32.

<sup>74</sup> См.; Самсонова А.Е. Расчеты в налоговой и бюджетной сферах. Теория и практика М., 2006 С. 11.

<sup>75</sup> Финансы. Учебник / Под ред. В.Г. Князева, В.А. Слепова. М., 2010. С. 32.

Если денежное обращение – это фактическое перемещение денег, которое подчиняется экономическим законам, то регламентация денежного обращения осуществляется нормами различных отраслей права, в частности, конституционного, финансового, гражданского, уголовного и административного.

Деньги организованы в *денежную систему*, которая имеет два аспекта: юридический и экономический. С экономической точки зрения денежная система понимается как один из определенных, исторически сложившихся типов государственного регулирования ценности денежных знаков.<sup>76</sup> Здесь выделяют систему золотого обращения, систему обращения бумажных денег, систему обращения безналичных (электронных) денег,<sup>77</sup> а в настоящий момент можно начинать говорить о попытках введения еще одной системы – системы обращения “цифровых” денег.

С юридической точки зрения денежная система включает в себя следующие элементы: 1) наименование денежной единицы; 2) виды государственных денежных знаков; 3) порядок выпуска, обращения и изъятия денежных знаков; 4) условия денежного обращения, в том числе установление пределов использования наличных денег и порядок проведения безналичных расчетов; 5) контроль за соблюдением правил хранения, расходования и обращения денег<sup>78</sup>.

В целом, можно сказать, что денежная система – это установленная в государстве денежная единица, эмиссия наличных денег и организация денежного обращения.

В хозяйственном обороте деньги являются всеобщим средством обмена. Это значит, что любой хозяйствующий субъект может в обмен на деньги получить имущественное благо (товар, работу или услугу). Однако,

---

<sup>76</sup> См.: Лунц Л.А. Деньги и денежные обязательства в гражданском праве. М., 1999. С. 75.

<sup>77</sup> См. напр.: Лунц Л.А. Указ. соч. С. 58–60; Юровицкий В. Денежное обращение в эпоху перемен. М.: Росбух. 2007. 186 с.

<sup>78</sup> См.: Денежная система. Большая российская энциклопедия, М. 2007. Т. 35, С. 528.

чтобы деньги имели юридический статус, они должны получить со стороны государства значение *законного платежного средства*. Это происходит путем установления в законе государственной денежной единицы, выпуска соответствующих денежных знаков и объявления, что такими знаками можно погашать существующие долг.<sup>79</sup>

В соответствии со ст. 75 Конституции РФ и ст. 27 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации» (далее – Закон о Банке России) официальной денежной единицей (валютой) РФ является рубль.

Денежная единица – это расчетная единица, измеряющая платежную силу денежных знаков, мерило ценностей, определяющее рыночную стоимость товаров, работ или услуг.

Один рубль состоит из 100 копеек (ст. 27 Закона о Банке России). Введение на территории РФ других денежных единиц и выпуск денежных суррогатов запрещается. А кроме того, соотношение между рублем и золотом, или другими драгоценными металлами не устанавливается.

С юридической точки зрения денежные отношения проявляют себя в частном и публичном праве, прежде всего – в гражданском и финансовом праве. Однако, если в гражданском праве деньги проявляют все свои экономические функции, т.е. являются мерой стоимости, средством обращения, средством платежа, выполняют распределительную функции, выступают в качестве мировых денег и служат средством накопления, то в финансовом праве деньги выполняют не все названные функции. Так, в финансовом праве они не служат мерой стоимости и средством обращения.<sup>80</sup> И причина этого состоит в том, что, во-первых, в финансовых правоотношениях не присутствует цена. Здесь с помощью цены как меры выражения стоимости товаров, работ, услуг нечего измерять, ибо деньги

---

<sup>79</sup> См.: Лунц Л.А. Деньги и денежные обязательства в гражданском праве. М., 1999. С. 75.

<sup>80</sup> См; Соколов А.А. Теория налогов. М., 2003. С. 68; Карасева М.В. Деньги в финансовом праве. М., 2008, С. 27, 28.

здесь не участвуют в непрерывном обороте товаров, работ, услуг.<sup>81</sup> А кроме того, деньги в этих отношениях не являются средством обращения потому, что безэквивалентная природа финансовых правоотношений не допускает существования в рамках этих отношений товара, который бы находился с помощью денег в обороте.<sup>82</sup> Согласно современной точке зрения, деньги в финансовом правоотношении выполняют, главным образом, распределительную функцию.<sup>83</sup>

Правомочие установления денежной единицы, эмиссия денежных знаков и организация наличного денежного обращения в стране является суверенным правом государства,<sup>84</sup> определяемым в целом как *эмиссионное право*. Совокупность правовых норм, регулирующих наличную денежную эмиссию как суверенное право государства образует финансово-правовой институт Эмиссионного права, входящий в Общую часть финансового права. Эти нормы входят в институт Общей части финансового права потому, что являются определяющими для существования финансов, которые опираются

---

<sup>81</sup> Подробнее см.: Карасева М.В. Указ. соч. С. 24–28; Финансы: Учебник / Под ред. В.Г. Князева, В.А. Слепова М., 2010. С. 31.

<sup>82</sup> Подробнее см.: Карасева М.В. Указ. соч. С. 28–30. Сегодня в экономической науке существует мнение, что в сфере финансов деньги не являются средством платежа. Это обусловлено тем, что при выполнении деньгами функции средства платежа, как и функции средства обращения, «происходит обмен благами, но имеется разрыв во времени между передачей блага покупателю и получением денег продавцом». Иначе говоря, здесь тоже имеет место обмен благами. А поскольку в финансовых отношениях, как безэквивалентных, обмен благами не происходит, то деньги выполняют здесь функцию распределительную, которая проявилась в связи с возрастанием роли государственных финансов (см.: Финансы: Учебник / Под ред. В.Г. Князева, В.А. Слепова М., 2010. С. 31).

<sup>83</sup> См: Финансы. Учебник / Под ред. В.Г. Князева, В.А. Слепова. М., 2010. С. 32.

<sup>84</sup> Нормативно-правовым доказательством того, что эмиссионное право является суверенным правом государства, являются следующие статьи Конституции РФ. Во-первых, статья 75 Конституции РФ, в п. п. 1, 2 и 3 которой содержатся как общезакрепительные нормы о денежной эмиссии, осуществляемой исключительно ЦБ РФ, так и аналогичные нормы о системе налогов, взимаемых в федеральный бюджет и общих принципах налогообложения в РФ, которые устанавливаются федеральным законом. Обе сферы правового регулирования являются сферами государственного суверенитета. Во-вторых, ст. 106 Конституции РФ еще в большей мере подтверждает это. В этой статье устанавливается, что подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации только федеральные законы, принятые Государственной Думой как по вопросам денежной эмиссии, так и другие законы, относящиеся, исходя из научного анализа, к реализации суверенных прав государства, в том числе в области финансов (по вопросам федеральных налогов и сборов, по поводу федерального бюджета).



на денежную систему.<sup>85</sup> А кроме того, они реализуются исключительно во властных отношениях.

Этот институт включает в себя, прежде всего, общезакрепительные нормы, установленные в главе VI ФЗ «О Центральном банке (Банке России)». Государство как суверен декларирует в общезакрепительных нормах установления, не требующие для их реализации каких-либо правоотношений.<sup>86</sup> Кроме того, в данный институт включаются правовые нормы, устанавливающие организацию наличного денежного обращения, т.е. нормы, реализуемые в правоотношениях.

## **§ 2. Эмиссия денег и организация наличного денежного обращения.**

### **1. Эмиссия – ключевое понятие эмиссионного права.**

В ст. 75 Конституции РФ установлено, что «денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком РФ. Введение и эмиссия других денег в РФ не допускается».

Из системного толкования Конституции РФ и ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)», где в развитие положений Конституции РФ записано, что Банк России обладает исключительным правом на эмиссию наличных денег (банкнот и монеты), вытекает, что под эмиссией следует понимать выпуск наличных денег в обращение.

Эмиссионная деятельность ЦБ РФ урегулирована правом. Правовыми актами в этой области, помимо Конституции РФ (ст. 75) и ФЗ «О Центральном банке (Банке России)» (глава VI), являются многочисленные подзаконные акты, принимаемые ЦБ РФ. В соответствии со статьей 7 ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)», подзаконные акты ЦБ являются общеобязательными и касаются не только кредитных организаций, но всех органов государственной власти и местного самоуправления, всех

---

<sup>85</sup> См.: Худяков А.И. Финансовое право Республики Казахстан. Алматы, 2001. С. 157.

<sup>86</sup> См.: Алексеев С.В. Общая теория права. Т. 2. М., 1982. С. 71.

физических лиц и юридических лиц.

Банку России принадлежит исключительное право на наличную денежную эмиссию потому, что выпуск денежных знаков (эмиссия) является суверенным правом государства, которое оно не может реализовать иначе как через определенный государственный орган, выступающий от его имени.<sup>87</sup>

Тот факт, что эмиссионное право – это суверенное право государства порождает следующие выводы:

а) в ходе установления норм эмиссионного права государство выступает как властный субъект – суверен. А значит, регулирование этого права осуществляется государством, прежде всего, с помощью общезакрепительных правовых норм, т.е. норм-деклараций, норм-дефиниций и норм-принципов;

б) в эмиссионное право как правовой институт включаются исключительно публично-правовые отношения.

В подтверждение сказанного стоит заметить, что все нормы главы VI ФЗ о Банке России как раз такими и являются.

В числе этих норм: а) декларирующие эмиссию наличных денег, б) устанавливающие принципиальные начала организации наличного денежного обращения, в) устанавливающие требования к изъятию банкнот и монет из обращения, г) устанавливающие гарантии обеспечения и защиты устойчивости рубля как денежной единицы в РФ.

Так, в этой главе установлены следующие положения.

Банкноты (банковские билеты) и монета Банка России являются единственным законным средством наличного платежа на территории страны. Их подделка и незаконное изготовление преследуются по закону (ст. 29 Закона о Банке России).

Банкноты и монеты Банка России являются безусловными

---

<sup>87</sup> В ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)» до сих пор не содержатся нормы, устанавливающие, что ЦБ РФ, осуществляя эмиссию денежных знаков, действует от имени РФ.

обязательствами Банка России и обеспечиваются всеми его активами.

Банк России осуществляет денежную эмиссию непосредственно, в том числе сам принимает решения о выпуске денежных знаков через Совет Директоров (ст. 33 Закона о Банке России). «Совет Директоров принимает решения о выпуске банкнот и монеты Банка России нового образца, ... утверждает номиналы и образцы новых денежных знаков. Указанное решение в порядке предварительного информирования направляется в Государственную Думу и Правительство РФ». Описание новых денежных знаков публикуется в средствах массовой информации (ст. 33 Закона о Банке России). Кроме того, Банк России размещает заказы на изготовление банкнот и монеты среди организаций, создает их резервные фонды, устанавливает признаки платежеспособности банкнот и монеты Банка России (ст. 34 Закона о Банке России).

При этом в Законе о Банке России устанавливается, что банкноты и монеты Банка России обеспечиваются всеми его активами, их подделка и незаконное изготовление преследуется по закону (ст. 29 и 30 Закона о Банке России). А кроме того – «защита и обеспечение устойчивости рубля является основной целью денежно-кредитной политики Банка России» (ст. 34.1 Закона о Банке России).

2. Нормы главы V Закона о Банке России, декларирующие денежную эмиссию РФ, переплетаются в законе с нормами, устанавливающими организацию наличного денежного обращения. Эти нормы содержатся в ст. 31, 34, а также 82.3 Закона о Банке России.

Организация наличного денежного обращения возложена законодательством на Банк России. Сюда относятся: а) прогнозирование и организация производства, перевозки и хранения банкнот и монеты, создание их резервных фондов; б) установление правил хранения, перевозки и инкассации наличных денег для кредитных организаций; в) установление признаков платежеспособности банкнот и монеты, порядка их уничтожения, а также замены поврежденных банкнот и монеты; г) определение порядка

ведения кассовых операций (ст. 34 Закона о Банке России).

С учетом этого в Законе о Банке России установлено, что банкноты и монета Банка России не могут быть объявлены утратившими силу законного средства платежа, если не установлен значительный срок их обмена на банкноты и монету нового образца. Не допускаются какие-либо ограничения в отношении сумм или субъектов обмена.

При обмене банкнот и монеты Банка России старого образца на банкноты и монету Банка России нового образца срок изъятия банкнот и монет из обращения не может быть менее одного года, но не должен превышать пять лет (абз. 2 ст. 31 Закона о Банке России).

Банк России без ограничений обменивает ветхие и поврежденные банкноты в соответствии с установленными им правилами (ст. 32 Закона о Банке России).

Совет директоров Банка России вправе принимать решения как о выпуске банкнот и монеты Банка России нового образца, так и об изъятии из обращения банкнот и монеты Банка России старого образца. Ему же принадлежит право утверждать номиналы и образцы новых денежных знаков.

Вопросы организации наличного денежного обращения регулируются подзаконными актами Банка России. Это следует из ст. 82.3 Закона о Банке России, в которой закреплено, что 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. Исходя из ст. 34 Закона о Банке России Банк России определяет порядок ведения кассовых операций, перевозки, хранения и инкассации наличных денег.

Во исполнение Закона о Банке России с 2018 года вступило в силу Положение ЦБ РФ от 29.01.2018 № 630-П "О порядке ведения кассовых операций и правилах хранения, перевозки и инкассации банкнот и монеты Банка России в кредитных организациях на территории Российской

Федерации".<sup>88</sup> Это Положение является основным нормативным актом, регулирующим организацию наличного денежного обращения.

В минимальной степени государство регулирует оборот наличных денежных средств с участием физических лиц, не являющихся предпринимателями. Закон не ограничивает ни максимальную сумму наличных, которыми может владеть физическое лицо, ни максимальную сумму расчетов наличными рублями по сделкам. Хранить и транспортировать имеющиеся у него деньги физическое лицо тоже может так, как ему (физическому лицу) заблагорассудится.

А вот в отношении владения наличными денежными средствами и использования наличных денежных средств организациями и предпринимателями государство устанавливает достаточно жесткие правила. Целью введения этих правил является повышение прозрачности наличного денежного оборота для обеспечения возможности финансового контроля за лицами, практикующими расчеты в наличной форме.

На основании данного подзаконного акта кредитные организации разрабатывают локальные акты в виде инструкций и регламентов, где предусматривается порядок осуществления кассовых операций применительно к своей деятельности.

Кассовые операции включают в себя следующие группы отношений:

- 1) отношения, связанные с расчетами наличными денежными средствами,
- 2) отношения по хранению денежных средств в кассах организаций,
- 3) отношения по перевозке и инкассации денежной наличности,
- 4) отношения между кредитной организацией и клиентами по выдаче наличных денежных средств, а также выдача наличных денежных средств из кассы организаций.

Объем расчетов наличными денежными средствами юридическими

---

<sup>88</sup> Вестник Банка России. 2018. № 51.

лицами незначителен, так как государство в целях контроля заинтересовано в их сокращении. В связи с этим, Положение определяет для юридических лиц и физических лиц, ведущих предпринимательскую деятельность, порядок организации работы по ведению кассовых операций; порядок приема и выдачи наличных денег в кассу (из кассы); порядок ведения кассовой книги для учета поступающих (выдаваемых) наличных денег; правила обеспечения порядка ведения кассовых операций; порядок определения лимита остатка наличных денег, который может храниться в кассе.

Правила перевозки и инкассация денежной наличности также регулируются положениями главы 8 вышеуказанного Положения ЦБ РФ 2018 года № 630-П. Кредитная организация осуществляет инкассацию и доставку как собственных денежных средств и ценностей, так и наличных денежных средств и ценностей, принадлежащих клиенту.

Помимо наличной денежной эмиссии и организации наличного денежного обращения ЦБ РФ осуществляет и организацию безналичного денежного обращения. Однако эмиссия денежных знаков в безналичной форме не названа как таковая в законодательстве. Ее существование доказывается анализом и системным толкованием норм Закон о Банке России.<sup>89</sup>

Банк России в соответствии со ст. 35 Закона о Банке России обладает инструментами и методами, обеспечивающими регулирование денежно-кредитного рынка. В результате использования этих инструментов Банк России влияет на объемы денежной массы в стране, тем самым либо увеличивая, либо снижая ее. Все это и составляет безналичную денежную эмиссию Банка России, которая организуется Банком России и осуществляется через кредитные организации. Однако организация безналичного денежного обращения не является суверенным правом государства и осуществляется в специальных формах, имеющих как

---

<sup>89</sup> См.: Гейвандов Я.А. Социальные и правовые основы банковской системы РФ. С. 247.

публично-правовую, так и частноправовую природу. Поэтому в системе финансового права она включается в подотрасль финансового-права «Финансово-правовое регулирование банковской деятельности».<sup>90</sup>

Итак, из всего отмеченного следует, что эмиссионное право РФ, исходя из буквального толкования Конституции РФ и анализа ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)», представляет собой право наличной денежной эмиссии, включающей в себя денежную систему, эмиссию денежных знаков и организацию наличного денежного обращения.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Какие функции выполняют деньги как экономическая категория?
2. Какие виды денег предусмотрены в законодательстве?
3. Из каких элементов состоит денежная система?
4. Что такое эмиссионное право, что оно в себя включает?
5. Кто осуществляет эмиссию наличных денег?

## **ГЛАВА 6. ПУБЛИЧНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ**

### **§ 1. Понятие публичного финансового контроля**

Публичный финансовый контроль является составной частью финансового контроля в широком смысле слова. Помимо публичного финансового контроля, существует и иной финансовый контроль, который представлен внутренним финансовым контролем частных предприятий, многих некоммерческих организаций и т.д.

*Публичный финансовый контроль — это деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, а также иных организаций, обладающих публичными финансами (госкорпораций), направленная на соблюдение законности и целесообразности действий в*

---

<sup>90</sup> См.; Бельский К.С. Дополняя и развивая теорию эмиссионного права // Государство и право. 2019. № 8. С. 71.

*области образования, распределения и использования публичных фондов денежных средств.*

Публичный финансовый контроль отличается от экологического, строительного и различных видов технического контроля по объекту. Его объектом является не состояние окружающей природной среды, не технические механизмы, а денежные процессы, имеющие место при формировании, распределении и использовании публичных фондов денежных средств.

Объектом финансово-правового регулирования являются только отношения публичного финансового контроля, который осуществляется государственными органами, органами местного самоуправления и иными организациями, обладающими публичными финансами, т.е. госкорпорациями, публично-правовыми компаниями и т.д.

Непосредственным предметом публичного финансового контроля являются бухгалтерские отчеты, балансы, сметы, договоры, налоговые декларации и другие документы. А подконтрольные субъекты контроля весьма многообразны. Ими, в частности, являются: главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы доходов бюджета, государственные (муниципальные) унитарные предприятия, государственные (муниципальные) учреждения, госкорпорации, публично-правовые компании, финансовый орган публично-правового образования, которому предоставлены целевые межбюджетные трансферты и др.

Публичный финансовый контроль осуществляется на всех стадиях финансовой деятельности государства, муниципальных образований, а также субъектов финансового права, обладающих публичными финансами. В числе последних, главным образом – госкорпорации и публично-правовые компании.

Конечной целью публичного финансового контроля является обеспечение законности и эффективности публичной финансовой деятельности. Ведь с помощью финансового контроля государство следит за



тем, чтобы все запланированные средства своевременно поступали в публичные денежные фонды, а также были использованы из этих фондов по целевому назначению.

С юридической точки зрения публичный финансовый контроль представляет собой подотрасль финансового права, часть норм которой имеет общезакрепительный характер и образует институт публичного финансового контроля в Общей части финансового права. Это нормы, «регулирующие организацию и порядок проведения, общие цели, задачи и принципы осуществления финансового контроля, характеристику его форм и методов».<sup>91</sup> Остальные институты этой подотрасли рассредоточены в бюджетном праве, налоговом праве, институте валютного контроля и др. В этом смысле подотрасль публичного финансового контроля является комплексной подотраслью, так как включает в себя нормы, являющиеся одновременно составляющими других финансово-правовых институтов. В частности, правовые нормы, составляющие институт бюджетного контроля, являются составной частью бюджетного права как подотрасли финансового права, а нормы института налогового контроля – составной частью подотрасли налогового права. Имеются нормы финансового контроля в финансово-правовых институтах государственных внебюджетных фондов, валютного регулирования и т.д.

## **§ 2. Виды публичного финансового контроля и его субъекты**

Публичный финансовый контроль сегодня весьма многообразен. Он осуществляется целой системой органов, функционирующих на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований. Кроме того, публичный финансовый контроль осуществляют и организации, обладающие публичными финансами.

Видами публичного финансового контроля являются;

---

<sup>91</sup> Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000 С. 113-114.

- 1) бюджетный, налоговый, валютный и др.;
- 2) предварительный, текущий и последующий;
- 3) парламентский финансовый контроль, контроль органов исполнительной власти;
- 4) внутриведомственный и внутрихозяйственный финансовый контроль;
- 5) внешний и внутренний.

Все виды финансового контроля взаимосвязаны в деятельности различных субъектов финансового контроля.

Прежде всего, целый ряд субъектов осуществляет *парламентский финансовый контроль*. Этот вид контроля определен ФЗ «О парламентском контроле».<sup>92</sup>

Парламентский финансовый контроль осуществляется в сфере бюджетной деятельности государства, а значит, в рамках института бюджетного контроля подотрасли бюджетного права.

Субъектами парламентского финансового контроля являются Государственная Дума, Совет Федерации, палаты, комитеты и комиссии Федерального Собрания РФ.

Парламентский финансовый контроль подразделяется по видам на *предварительный, текущий и последующий контроль*.

Предварительный контроль осуществляется до совершения финансовых операций или принятия решений по финансовым вопросам, текущий – во время совершения таковых, а последующий – после совершения финансовых операций.

*Предварительный* парламентский финансовый контроль осуществляют комитеты и комиссии палат Федерального собрания РФ. Они обсуждают проекты федеральных законов о федеральном бюджете и о бюджетах государственных внебюджетных фондов. Прежде всего, этим занимается

---

<sup>92</sup> Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ "О парламентском контроле".

профильный комитет по бюджету и налогам Государственной Думы. В частности, комитет по бюджету и налогам Государственной Думы после поступления проекта федерального бюджета в Госдуму дает заключение по указанному законопроекту.

К предварительному финансовому контролю относится также рассмотрение и утверждение проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов на пленарных заседаниях Госдумы. Она же осуществляет и *последующий* парламентский финансовый контроль при рассмотрении и утверждении отчетов об исполнении бюджетов.

*Текущий* парламентский финансовый контроль осуществляется после принятия бюджетов и федеральных законов о бюджетах (п. 8 ст. 11 ФЗ «О Парламентском контроле»). Он осуществляется комитетами и комиссиями Федерального собрания РФ, а также в ходе парламентских слушаний по отдельным вопросам исполнения бюджета.

Помимо отмеченного Федеральным Собранием РФ образован постоянно действующий орган государственного финансового контроля – Счетная палата Российской Федерации. Ее правовое положение определено ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».<sup>93</sup>

Счетная палата РФ осуществляет *внешний* финансовый контроль (ст. 265 БК РФ).

Задачами Счетной палаты в соответствии со ст. 5 ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» являются:

- а) организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- б) оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ за счет средств федерального бюджета;

---

<sup>93</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации"

в) контроль за соблюдением требований законодательства при движении средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов в ЦБ РФ, банках и иных кредитных организациях;

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

По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата направляет проверяемым субъектам представления и предписания для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации.

*Представительные органы власти субъектов РФ* осуществляют финансовый контроль в соответствии с конституциями и уставами субъектов РФ. Во всех субъектах РФ имеются контрольно-счетные органы, контролирующие региональные бюджеты, а также органы исполнительной власти, осуществляющие финансовый контроль в силу специальной компетенции (ст. 265 БК РФ). В основном это министерства (департаменты) финансов субъектов РФ. Они осуществляют финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств по бюджету субъекта РФ, других участников бюджетного процесса (ст. 266-1 БК РФ).

*Представительные органы местного самоуправления* осуществляют финансовый контроль в соответствии со ст. 265 БК РФ, а также ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», и на основании уставов муниципальных образований. Так, они вправе образовывать контрольно-счетный орган муниципального

образования. а также имеют органы финансового контроля в составе местных администраций.

*Публичный финансовый контроль также осуществляют органы исполнительной власти общей и специальной компетенции.*

Прежде всего, такой контроль является прерогативой органов исполнительной власти общей компетенции. К их числу относится Правительство РФ, а также правительства (администрации) субъектов РФ и администрации муниципальных образований

Так, в соответствии с ФКЗ «О Правительстве РФ» последнее осуществляет предварительный финансовый контроль, предоставляя письменные заключения на ряд финансовых законопроектов: о введении или отмене налогов, об изменении финансовых обязательств государства и др.

Контрольные полномочия органов исполнительной власти общей компетенции предусмотрены также в конституциях и уставах субъектов РФ.

*К органам исполнительной власти специальной компетенции, осуществляющим финансовый контроль, относятся: Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по финансовому мониторингу, а также финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований, главные распорядители и распорядители бюджетных средств.*

Все органы публичного финансового контроля специальной компетенции имеют контрольные полномочия в какой-либо сфере публичной финансовой деятельности. Именно для осуществления этих полномочий они и созданы.

Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба и Федеральная таможенная служба находятся в ведении Министерства финансов РФ, которое координирует и контролирует деятельность этих

органов на основе Постановления Правительства РФ «О Министерстве финансов РФ».<sup>94</sup>

Правовое положение Федерального казначейства (Казначейства России) определено Постановлением Правительства РФ «О федеральном казначействе».<sup>95</sup> Федеральное казначейство (Казначейство России) является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по а) обеспечению исполнения федерального бюджета, б) контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, в) контролю (анализу) финансовых и хозяйственных операций государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний и хозяйственных обществ, в уставном капитале которых доля прямого или косвенного участия Российской Федерации превышает 50 процентов, г) на основании поручений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Министра финансов Российской Федерации и другие функции.

Федеральное казначейство осуществляет следующие полномочия в контрольной сфере:

- 1) осуществляет санкционирование оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, лицевые счета которых открыты в Федеральном казначействе;
- 2) осуществляет санкционирование операций со средствами, поступающими во временное распоряжение получателей средств федерального бюджета;
- 3) осуществляет санкционирование операций со средствами участников казначейского сопровождения в соответствии с порядком,

---

<sup>94</sup> Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 "О Министерстве финансов Российской Федерации".

<sup>95</sup> Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 "О Федеральном казначействе".

установленным нормативным правовым актом Министерства финансов Российской Федерации;

4) проводит казначейский мониторинг и применяет меры реагирования при открытии участникам казначейского сопровождения лицевых счетов и осуществлении операций на указанных лицевых счетах в системе казначейских платежей в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации;

5) осуществляет полномочия по проведению ежегодной проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и др.

*Федеральная налоговая служба (ФНС России), а также подчиненные ей налоговые органы являются органами специальной компетенции, осуществляющими государственный финансовый контроль. Деятельность этой системы органов регламентируется ст. 30–32 НК РФ, а также Законом РФ «О налоговых органах Российской Федерации».<sup>96</sup> ФНС России – единая централизованная система контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации налогов, сборов и страховых взносов, соответствующих пеней, штрафов, процентов, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации иных обязательных платежей, установленных законодательством Российской Федерации.*

В Налоговом кодексе РФ, а также упомянутом законе предусмотрен целый ряд полномочий налоговых органов, направленных на решение вышеназванной задачи. В их числе: а) право производить в любых

---

<sup>96</sup> Закон РФ от 21.03.1991 № 943-1 "О налоговых органах Российской Федерации".

организациях проверки документов, связанные с исчислением и уплатой налогов и других обязательных платежей; б) получать от организаций справки и копии с них, касающиеся хозяйственной деятельности налогоплательщика; в) обследовать любые помещения, связанные с содержанием объектов налогообложения; г) приостанавливать операции организаций и граждан по расчетным и иным счетам в кредитных организациях в случае непредставления налоговым органам документов, связанных с исчислением и уплатой налогов, и др.

Согласно ст. 34 НК РФ таможенные органы пользуются правами и несут обязанности налоговых органов по взиманию налогов при перемещении товаров через таможенную границу Таможенного союза. *Федеральная таможенная служба (ФТС России)* осуществляет функции таможенного контроля, валютного контроля и ряд иных функций.<sup>97</sup> Федеральная таможенная служба контролирует правильность исчисления и уплаты таможенных платежей.

*Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг)* действует на основе Указа Президента РФ «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу».<sup>98</sup> Руководство деятельностью этой службы осуществляет Президент РФ. Федеральная служба по финансовому мониторингу осуществляет контроль за операциями с денежными средствами, контроль за выполнением физическими и юридическими лицами законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

*К органам исполнительной власти специальной компетенции на уровне субъектов РФ и муниципальных образований* относятся, соответственно,

---

<sup>97</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 23.04.2021 № 636 "Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе, внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации".

<sup>98</sup> Указ Президента РФ от 13.06.2012 № 808 "Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу"

(вместе с "Положением о Федеральной службе по финансовому мониторингу").



министерства (департаменты) финансов субъектов РФ и финансовые органы муниципальных образований. Первые осуществляют финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств по бюджету субъекта РФ, других участников бюджетного процесса (ст. 266.1 БК РФ). Органы финансового контроля в составе местных администраций осуществляют финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств по местному бюджету (ст. 266.1 БК РФ).

*Главные распорядители, распорядители бюджетных средств* осуществляют финансовый контроль за использованием бюджетных средств получателями бюджетных средств в части обеспечения целевого использования и своевременного возврата бюджетных средств, а также представления отчетности и внесения платы за пользование бюджетными средствами.

*Внутриведомственный финансовый контроль* осуществляют министерства, ведомства, и другие субъекты по отношению к подведомственным им организациям. Вся контрольная деятельность министерств и ведомств в отношении подчиненных организаций проходит под началом руководителя министерства и ведомства, а в ряде случаев и Правительства РФ. Например, в соответствии с уставами федеральных государственных унитарных предприятий, финансы которых являются публичными (государственной собственностью), контроль деятельности этих предприятий и их финансового состояния осуществляет наблюдательная комиссия, образуемая Правительством РФ из федеральных органов исполнительной власти.

Равным образом, в госкорпорациях и публично-правовых компаниях, обладающих публичными финансами, публичный финансовый контроль осуществляют ревизионные комиссии, которые создаются Наблюдательным советом, формируемым из представителей Президента РФ и Правительства

РФ. Он же утверждает и положение о ревизионной комиссии. Например, в госкорпорации «Роскосмос» в соответствии с ФЗ «О государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» ревизионная комиссия корпорации создается для контроля за финансово-хозяйственной деятельностью корпорации. Однако, решение о назначении председателя и членов ревизионной комиссии корпорации и о прекращении их полномочий принимает наблюдательный совет корпорации. Подобным образом осуществляется публичный финансовый контроль и в публично-правовых компаниях. В соответствии с ФЗ «О публично-правовых компаниях в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» в публично-правовой компании создается система внутреннего контроля, которая обеспечивает соблюдение целевого использования средств компании. Однако положение о системе внутреннего контроля такой компании утверждает наблюдательный совет, назначаемый Правительством РФ, а в ряде случаев – Президентом РФ.

### **§ 3. Методы публичного финансового контроля**

Публичный финансовый контроль осуществляется несколькими методами. К их числу относятся: *ревизии, проверки, обследования, мониторинг, анализ, санкционирование операций, экспертиза.*

Использование того или иного метода финансового контроля зависит от компетенции государственного органа или органа местного самоуправления, от времени осуществления финансового контроля относительно финансово-хозяйственной деятельности субъекта и т.д.

Вышеназванные методы (публичного) финансового контроля отражены в различных нормативных актах, регламентирующих режим их использования относительно различных объектов финансового контроля. Например, в Налоговом кодексе РФ определен режим налоговой проверки (ст. 82–102); в ФЗ “О Счетной палате Российской Федерации” – режим

ревизий, проверок относительно контрольных полномочий Счетной палаты РФ и др.

*Проверка — это метод финансового контроля, представляющий собой единичное контрольное действие или исследование состояния дел на определенном участке деятельности проверяемой организации.*

Проверки подразделяются на комплексные и тематические, а также на документальные и фактические.

Тематические проверки – это изучение отдельных сторон финансово-хозяйственной деятельности подконтрольного субъекты. Документальные проверки – это изучение финансово-хозяйственной деятельности подконтрольного объекта только на основании документов: балансов, счетов, отчетов и др.

Тематические и одновременно документальные проверки проводит Счетная палата РФ в ходе контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов<sup>99</sup>. Органы Федерального казначейства проверяют документы в министерствах, в организациях, связанные с зачислением, перечислением и использованием средств федерального бюджета РФ.<sup>100</sup>

Разновидностью тематической проверки является налоговая проверка, проводимая должностными лицами налоговых органов. Существует два вида налоговой проверки: камеральная и выездная. Камеральная налоговая проверка проводится налоговым органом по месту его нахождения на основании документов, представленных налогоплательщиком, а также других документов, имеющихся у налогового органа. Выездная налоговая проверка проводится по месту нахождения налогоплательщика на основании решения руководителя (его заместителя) налогового органа не чаще одного раза в год и не может продолжаться более двух месяцев.

---

<sup>99</sup> См.: ст. 15 ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

<sup>100</sup> См.: Положения о Федеральном казначействе Российской Федерации.

Только проверка как метод финансового контроля имеет место в ходе осуществления предварительного и текущего финансового контроля. Однако, она, так же, как и ревизия, может осуществляться и в качестве последующего финансового контроля. Например, ФНС осуществляют проверку уже уплаченных налогов.

По результатам проверок, как правило, составляется акт, а в случае осуществления проверки Счетной палатой РФ – заключение. Особые требования предъявляются к акту налоговой проверки. В соответствии с НК РФ он составляется по определенной форме. В нем должны быть указаны документы, подтверждающие факты налоговых правонарушений, а также предложения по устранению выявленных нарушений и применению санкций за нарушения законодательства о налогах и сборах. Акт налоговой проверки подписывается должностными лицами налоговых органов и руководителем проверяемой организации либо индивидуальным предпринимателем.

*Ревизия — это всеобъемлющий метод финансового контроля, т.е. это комплексная проверка деятельности объекта контроля по изучению всех совершенных субъектом финансовых и хозяйственных операций.*

Ревизии как метод государственного финансового контроля сегодня осуществляют: Счетная палата РФ, Федеральное казначейство. Во всех случаях ревизия является методом последующего финансового контроля.

Ревизии подразделяются на плановые и внеплановые. Плановые ревизии заранее планируются, а внеплановые осуществляются по случаю.

По результатам ревизий составляется акт.

*Обследования как метод финансового контроля представляет собой предварительный анализ финансовой деятельности подконтрольного объекта с целью последующего более глубокого исследования этого объекта, как правило, проведения экспертизы. Обследования проводит Счетная палата РФ, Федеральное казначейство. Результаты обследования оформляются заключением.*

Мониторинг, санкционирование операций представляют собой принципиально разные методы, хотя могут осуществляться одним и тем же органом финансового контроля. Например, Федеральное казначейство осуществляет санкционирование операций и мониторинг.

*Под санкционированием операций понимается совершение разрешительной надписи после проверки документов, представленных в целях осуществления финансовых операций на соответствие указанной в них информации требованиям законодательства.*

Мониторинг – это наблюдение, которое применяется, в частности, в деятельности Федерального казначейства. Последнее осуществляет казначейский мониторинг при открытии лицевых счетах участникам казначейского сопровождения.

Экспертиза осуществляется Счетной палатой РФ и представляет собой метод предварительной оценки принятия финансовых решений с целью определения их экономической эффективности и юридических последствий.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Содержание государственного и муниципального финансового контроля.
2. Чем отличается финансовый контроль от других видов контроля?
3. Виды государственного и муниципального финансового контроля.
4. Чем отличается, внутриведомственный финансовый контроль от внутрихозяйственного?
5. В чем заключается финансовый контроль Счетной палаты РФ?
6. Как осуществляется финансовый контроль со стороны Президента РФ?
7. Какие исполнительные органы государственной власти проводят финансовый контроль?
8. Как осуществляет финансовый контроль Министерство финансов РФ?

9. Компетенция органов федерального казначейства в области государственного контроля.

12. В чем суть проверки как метода финансового контроля?

13. В чем суть ревизии как метода финансового контроля?

## **ГЛАВА 7. ОБЯЗАТЕЛЬНЫЙ АУДИТ**

### **§ 1. Понятие обязательного аудита и его финансово-правовая природа.**

Обязательный аудит является составной частью аудиторской деятельности, осуществляемой в соответствии с ФЗ «Об аудиторской деятельности»,<sup>101</sup> а также иными федеральными законами, в числе которых, прежде всего, ФЗ «О бухгалтерском учете»,<sup>102</sup> а также ФЗ «О консолидированной финансовой отчетности».<sup>103</sup>

В ст. 1 ФЗ «Об аудиторской деятельности» последняя определена как «деятельность по проведению аудита и оказанию соответствующих аудиту услуг, осуществляемая аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами». При этом, «аудит – независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности». Таким образом, цель аудита – выражение независимого профессионального мнения о достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности субъекта.

Под бухгалтерской (финансовой) отчетностью понимается отчетность, предусмотренная ФЗ «О бухгалтерском учете», ФЗ «О консолидированной финансовой отчетности», а также иными нормативными правовыми актами, в том числе нормативными актами Банка России.

---

<sup>101</sup> Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» от 30.12.2008 № 307-ФЗ.

<sup>102</sup> Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ "О бухгалтерском учете".

<sup>103</sup> Федеральный закон «О консолидированной финансовой отчетности» от 27.07.2010 № 208-ФЗ.

Аудит, в том числе обязательный аудит, отличается, в сущности, от государственного и муниципального финансового контроля тем, что является негосударственным видом финансового контроля и осуществляется независимыми лицами, чья квалификация подтверждена государственным аттестатом. А кроме того, по результатам аудиторской деятельности не применяются меры юридической ответственности, как это имеет место в случае публичного (государственного и муниципального) финансового контроля.<sup>104</sup>

Аудит осуществляется в подавляющем большинстве случаев как обязательный аудит. Последний же как вид аудиторской деятельности осуществляется не всегда, а только в случаях, установленных законом.

Обязательный аудит проводится только аудиторскими организациями, ежегодно (п. 2 ст. 5.1). Он не подменяет контроля бухгалтерской (финансовой) отчетности, осуществляемого государственными органами и органами местного самоуправления. Аудиторские организации являются коммерческими организациями. Несмотря на то, что обязательный аудит не осуществляется государственными органами, органами местного самоуправления, он все же имеет финансово-правовую природу, т.е. является составной частью публичной финансовой деятельности (публичных финансов) и, в этом смысле, составной частью отношений, составляющих предмет финансового права.

В сущности, объясняется это тем, что в основе обязательного аудита находится публичный интерес государства в области финансов. Последнее заинтересовано в том, чтобы охранять общественно значимые ценности (ОЗЦ), в числе которых, в частности, права и законные интересы граждан и организаций, непричинение вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, обороне страны и безопасности государства, объектам

---

<sup>104</sup> См: Правовое регулирование контрольной деятельности в сфере экономики / Под ред. Е.М. Ашариной М., 2024 С. 25, 31, 135.

культурного наследия, иные ОЗЦ.<sup>105</sup> Поскольку реализацию этих ценностей в значительной мере обеспечивают непубличные финансы общественно значимых организаций – акционерных обществ, страховых компаний, иных организаций (ст. 5, 5.1 ФЗ «Об аудиторской деятельности»), – постольку государство обременяет обязательным аудитом (негосударственным финансовым контролем) деятельность этих организаций для выявления обстоятельств, «которые могут поставить под сомнение способность общественно значимой организации непрерывно продолжать свою деятельность» (п. 3.1 ст. 6 ФЗ «Об аудиторской деятельности»). В этой связи *обязательный аудит связан с публичной финансовой деятельностью, т.е. с отношениями, составляющими предмет финансового права, тем, что обеспечивает государство информацией (через достоверность (или недостоверность) бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица) о распределении, целевом характере и эффективности использования финансов ОЗО и иных организаций.* А это, как уже отмечалось, входит в сферу публичных интересов государства в области финансов. В частности, такая информация (мнение) аудиторской организации может быть положено в основу осуществления публичного финансового контроля за деятельностью этой организации, а также служить основанием прогноза его дальнейших взаимоотношений с бюджетной системой.

Обязательный аудит как правоотношение имеет финансово-правовую природу в силу следующих причин.

Во-первых, учитывая тот факт, что финансовые правоотношения, по определению, являются имущественными и связанными с ними не имущественными,<sup>106</sup> следует подчеркнуть, что отношения обязательного аудита являются неимущественными, ибо в рамках этих отношений не

---

<sup>105</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ "Об обязательных требованиях в Российской Федерации".

<sup>106</sup> Отмеченное весьма важно в связи с тем, что неимущественные финансовые правоотношения только тогда могут быть отнесены к финансово-правовым, если они тесно связаны, производны от имущественных финансовых правоотношений.



происходит перемещение финансовых ресурсов. Однако, отношения обязательного аудита как неимущественные тесно связаны с имущественными финансовыми правоотношениями. Это проистекает из того, что аудиторская деятельность основана на проверках бухгалтерской (финансовой) отчетности, использования непубличных финансовых ресурсов ОЗО, которая объективно выходит и на проверку уплаты налогов, сборов, неналоговых платежей и т.д. (в частности, задолженности по расчетам с бюджетом неналоговых и налоговых платежей), так как эта информация входит в бухгалтерскую отчетность<sup>107</sup>. В этом смысле аудит так же, как и публичный финансовый контроль, производится, сопровождает имущественные финансовые правоотношения.

Во-вторых, финансовые правоотношения являются по характеру публичными, т.е. обеспечивают публичный интерес государства и муниципальных образований, реализуемый последними как непосредственно, так и через передачу решения своих задач на аутсорсинг, главным образом, некоммерческим организациям, но в ряде случаев и коммерческим организациям, которыми выступают аудиторские организации. В этой связи Конституционный Суд РФ в Постановлении от 1 апреля 2003 года № 4-П как раз и отметил, что обязательный аудит является по природе публично-правовым, так как а) осуществляется аудиторской организацией по уполномочию государства, б) является для аудируемого лица обязанностью, обременением публично-правового характера; в) базируется на публично-правовом интересе и аудиторская организация выполняет публичную функцию; г) направлен на защиту публичных интересов и имеет публично-правовой характер.

В-третьих, как известно, финансовые правоотношения являются властеотношениями. Правоотношение обязательного аудита как раз и является таковым, ибо возникает не по добровольному волеизъявлению

---

<sup>107</sup> См.: Карасева М.В., Панина И.В. Институт обязательного аудита и его место в системе финансового права // Финансовое право. 2024. № 8.

субъектов, а в силу законного предписания, где аудируемый субъект обязан претерпеть публично-правовые обременения в виде обязательных проверок со стороны аудиторской организации. Согласно ст. 14 ФЗ «Об аудиторской деятельности» аудируемое лицо обязано содействовать аудиторской организации и не предпринимать каких-либо действий, направленных на сокрытие информации и документации запрашиваемой аудиторской организацией.

В-четвертых, в правоотношении обязательного аудита аудиторская организация выполняет публичную функцию, реализует публичный интерес, что подчеркивается в вышеназванном Постановлении КС РФ, а также аргументировано выше.

Исходя из отмеченного, обязательный аудит как явление общественной жизни имеет финансово-правовую природу.

## **§ 2. Финансово-правовой режим обязательного аудита.**

Обязательный аудит как финансово-правовое явление включает в себя совокупность правовых норм, образующих в системе финансового права финансово-правовой институт. Эти нормы содержатся, прежде всего, в ФЗ «Об аудиторской деятельности».

Финансово-правовой институт обязательного аудита является общезакрепительным, так как состоит из финансово-правовых норм, «касающихся содержания всех отношений данного вида» т.е. отношений обязательного аудита, возникающих в сфере публичных финансов, а также отношений с участием субъектов финансового права, не обладающих публичными финансами, но имеющих огромное общественное значение.

К их числу относятся, прежде всего нормы, определяющие понятие обязательного аудита, а также перечень организаций, обязанных претерпевать обязательный аудит. Эти нормы содержатся в статьях 1–5 ФЗ «Об аудиторской деятельности» и подтверждают властный и одновременно публичный характер обязательного аудита. В частности, в ст. 1 ФЗ «Об

аудиторской деятельности» определено, что «аудит – это проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности». Обязательный аудит проводится в отношении исключительно определенных в законе субъектов (ст. 5 ФЗ «Об аудиторской деятельности»), которые подразделяются на 2 группы: общественно значимые организации (ст. 5.1 ФЗ «Об аудиторской деятельности») и организации, перечисленные в ст. 5 ФЗ «Об аудиторской деятельности».

К числу общественно значимых организаций относятся:

- публичные акционерные общества;
- организации, ценные бумаги которых допущены к организованным торгам;
- кредитные организации;
- страховые организации;
- госкорпорации, госкомпании, публично-правовые компании;
- организации с долей государственной собственности не менее 25%;
- иные организации, которые раскрывают отчетность в соответствии с ФЗ «О консолидированной финансовой отчетности».

К числу иных организаций, претерпевающих обязательный аудит, относятся:

- а) организаций, ценные бумаги которых допущены к организованным торгам в соответствии с ФЗ «О рынке ценных бумаг»;
- б) организаций, являющихся профессиональным участником рынка ценных бумаг;
- в) организаций, имеющих организационно-правовую форму фонда (за исключением государственного внебюджетного фонда и некоторых иных);
- г) организаций, доход которых от предпринимательской деятельности составляет более 800 миллионов рублей;
- д) организаций, сумма активов бухгалтерского баланса которых составляет более 400 миллионов рублей;

е) акционерных обществ, акции которых находятся в собственности РФ, субъектов РФ и муниципальных образований.

Необходимость обязательного аудита в отношении этих публично значимых организаций и, таким образом, получение информации о достоверности их бухгалтерской (финансовой) отчетности как раз и подчеркивает публичный характер аудита.

Обязательный аудит проводится в отношении вышеназванных организаций 1 раз в год (п. 2 ст. 5 ФЗ «Об аудиторской деятельности»). Эти нормы подчеркивают властный, императивный характер отношений обязательного аудита, так как этот срок проведения обязательного аудита должен быть строго соблюден аудируемой организацией. Соответственно, каждый год она должна заключить договор оказания аудиторских услуг с аудиторской организацией.

Помимо отмеченного, публичный характер отношений обязательного аудита доказывается весьма строгими правилами деятельности, установленными для организаций, проводящих обязательный аудит. Так, согласно п. 3 ст. 6 и ст. 10 вышеназванного закона эти организации: а) должны быть внесены в реестр аудиторских организаций, б) должны осуществлять обязательный аудит по стандартам, который устанавливается саморегулируемой организацией аудиторов и Банком России, в) должны претерпевать внутренний и внешний контроль, который осуществляется саморегулируемой организацией, федеральным органом по контролю и надзору, а также Банком России.

Обязательный аудит осуществляется таким методом аудиторской деятельности как проверка.

Результатом деятельности аудиторской организации, осуществляющей обязательный аудит является аудиторское заключение, т.е. «официальный документ, предназначенный для пользователей бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемых лиц, содержащий выраженное в установленной форме мнение аудиторской организации/.../ о достоверности бухгалтерской

(финансовой отчетности) аудируемого лица» (ст. 6 ФЗ «Об аудиторской деятельности»). При этом устанавливаются требования к форме, содержанию и порядку представления аудиторского заключения как стандартами аудиторской деятельности, так и в ряде случаев Банком России.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Что такое аудиторская деятельность?
2. В отношении каких организаций осуществляется обязательный аудит?
3. Перечислите причины, по которым обязательный аудит относится к предмету финансового права.
4. Кто может осуществлять обязательный аудит?
5. Каким документом оформляется по итогам аудиторской проверки?

## ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

### РАЗДЕЛ 1. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВЫХ ФОНДОВ

#### ГЛАВА 8. БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

##### § 1. Бюджетное право: понятие и предмет

Бюджеты представляют собой центральное звено финансовой системы Российской Федерации. За счет бюджетов обеспечивается реализация практически всех задач и функций публичной власти. В связи с этим отношения, складывающиеся по поводу бюджетов, образуют сердцевину предмета финансово-правового регулирования, а регулирующие их нормы составляют подотрасль финансового права – бюджетное право. Из-за важности и большого объема бюджетно-правовых норм они кодифицированы и включены в Бюджетный кодекс РФ.

*Предмет бюджетного права составляют отношения, складывающиеся по поводу формирования, распределения и использования бюджетов бюджетной системы РФ.* Такой подход дает возможность в целом очертить область (границы) бюджетно-правового регулирования.

Все отношения, составляющие предмет бюджетного права, подразделяются на следующие группы (ст. 1 БК РФ):

- отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных (муниципальных) заимствований, регулирования государственного (муниципального) долга;
- отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их

исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

Кроме того, в п. 2 ст. 1 БК РФ закрепляется, что Бюджетный кодекс РФ устанавливает правовой статус участников бюджетного процесса, правовые основы казначейского сопровождения, применения бюджетных мер принуждения за совершение бюджетных нарушений.

Перечисление бюджетных отношений позволяет увидеть их основные группы, получить о них общее представление. С практической точки зрения закрепление соответствующих блоков отношений в ст. 1 БК РФ позволяет правоприменителю однозначно относить указанные в ней отношения к предмету бюджетного права.

Однако помимо установления границ бюджетно-правового регулирования и обозначения основных групп бюджетных отношений можно определить их содержательные характеристики. Бюджетное право, как подотрасль финансового права регулирует *имущественные и связанные с ними неимущественные отношения*.<sup>108</sup>

С учетом центрального места бюджетного права в системе финансового права оно взаимодействует (соприкасается) с иными институтами и отраслями права, которые также обеспечивают функционирование финансовой системы. В связи с этим важно четко очертить границы бюджетного права, отграничить его от иных подотраслей и институтов финансового права, а также от иных отраслей права.

1. Прежде всего бюджетное право регулирует *отношения, связанные с формированием доходов бюджетных*. Это – отношения, возникающие в процессе распределения доходов,<sup>109</sup> определения перечня и порядка распределения доходов между бюджетами,<sup>110</sup> определения характера,

---

<sup>108</sup> Подробнее см.: § 2 гл. 4.

<sup>109</sup> См.: Бесчеревных В. В. Развитие советского бюджетного права. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1960. С. 15.

<sup>110</sup> См.: Цыпкин С. Д. Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы. М.: Юрид. лит., 1973. С. 17.

состава, объемов доходов бюджета и порядка их поступления в него<sup>111</sup>. Бюджетное право не регулирует отношения, возникающие в процессе мобилизации денежных средств, направляемых в доходы бюджетов. Эти отношения регулируются другими структурами финансового права<sup>112</sup>: налоговым правом, институтом неналоговых доходов бюджета и т.д.

Конституционный Суд РФ в одном из своих постановлений указал, что "налоговые отношения, возникающие между налогоплательщиками и кредитными учреждениями при исполнении последними платежных поручений на списание налоговых платежей, регулируются налоговым законодательством. Отношения по зачислению средств, поступивших в уплату налогов на бюджетные счета, являются бюджетными...".<sup>113</sup>

2. Кроме того, бюджетное право регулирует *отношения, связанные с распределением бюджетных средств* (межбюджетные отношения). В этих отношениях на обеих их сторонах находятся публично-правовые образования. Суды оценивают отношения по распределению бюджетных средств как относящиеся к предмету бюджетного права.<sup>114</sup>

3. *Отношения по использованию бюджетных средств* обеспечивают движение денежных средств из бюджетов. В литературе распространено

---

<sup>111</sup> См.: Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). М.: Юрид. лит., 1971. С. 51.

<sup>112</sup> См.: Бесчеревных В. В. Развитие советского бюджетного права. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1960. С. 16–17; Конюхова Т. В. Институты бюджетного права Российской Федерации: науч.-практ. пособие. М.: Эксмо, 2009. С. 55.

<sup>113</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 12 окт. 1998 г. № 24-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации". Налоговые отношения по формированию доходов бюджетов включают уплату налоговых платежей налогоплательщиками и иными обязанными лицами (ст. 45 НК РФ) и перечисление этих платежей в бюджетную систему банками (ст. 60 НК РФ). Бюджетные отношения по формированию доходов бюджетов обеспечивают распределение доходов, поступивших в бюджетную систему, между различными бюджетами бюджетной системы (ст. 40, 218 БК РФ).

<sup>114</sup> Например, спор о признании незаконным приказа о приостановлении (сокращении) предоставления межбюджетных трансфертов в связи с нецелевым использованием бюджетных средств был отнесен к спорам в сфере бюджетно-финансовых отношений, связанным с экономической деятельностью (Постановление Президиума ВАС РФ от 26 фев. 2013 г. № 12381/12 по делу № А12-22073/2011).



мнение, что бюджетное право регулирует лишь *организацию* использования бюджетных средств. Например А.И. Худяков на основе экономического анализа отношений по использованию денежных фондов применительно к финансовому праву в целом пришел к выводу, что использование осуществляется в рамках не финансовых, а иных экономических отношений (товарно-денежных, производственных, трудовых и т.п.), регулируемых нормами не финансового, а иных отраслей права. При этом отношения по *организации* этого использования ученый относил к числу финансовых.<sup>115</sup>

Современное законодательство и позиции судов подтверждают подход об организующей роли бюджетного права в процессе регулирования использования бюджетных средств. По мнению Конституционного Суда РФ, законы (решения) о бюджете должны обеспечивать финансирование расходных обязательств, предусмотренных иными нормативными актами, а не препятствовать этому.<sup>116</sup> Верховный Суд РФ также указал, что имущественные правоотношения между органом, предоставляющим субсидию, и ее получателем не являются бюджетными правоотношениями.<sup>117</sup>

Таким образом, бюджетное право применительно к отношениям по использованию бюджетных средств выполняет обеспечительную,

---

<sup>115</sup> См.: Худяков А.И. Основы теории финансового права // Худяков А.И. Избранные труды по финансовому праву / сост. М.К. Сулейменов, Е.В. Порохов, М.В. Карасева, А.Т. Шаукунов. СПб.: Юридический центр-Пресс, 2010. С. 73.

<sup>116</sup> В Постановлении Конституционного Суда РФ от 23 апр. 2004 г. № 9-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов "О федеральном бюджете на 2002 год", "О федеральном бюджете на 2003 год", "О федеральном бюджете на 2004 год" и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского" сформулирована позиция о том, что "федеральный закон о федеральном бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, т.е. предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов. Как таковой он не порождает и не отменяет прав и обязательств и потому не может в качестве *lex posterior* (последующего закона) изменять положения других федеральных законов, в том числе федеральных законов о налогах, а также материальных законов, затрагивающих расходы Российской Федерации, и тем более – лишать их юридической силы".

<sup>117</sup> См.: п. 32 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2018). Утв. Президиумом Верховного Суда РФ 04 июля 2018 г.

организующую роль, а установление оснований этих расходов относится к предмету регулирования, как правило, иных отраслей права.

## § 2. Субъекты бюджетного права

Состав субъектов бюджетного права позволяет увидеть, на каких лиц распространяются его нормы, кому они адресуются. Как отмечают ученые, "круг субъектов бюджетного права можно очертить исходя из его предмета".<sup>118</sup>

В состав субъектов бюджетного права включаются следующие лица:

- 1) публично-правовые образования;
- 2) участники бюджетного процесса;
- 3) неучастники бюджетного процесса.

I. Основными субъектами бюджетного права являются *публично-правовые образования*, к которым традиционно относятся Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. Кроме того, с внесением изменений в ст. 67 Конституции РФ в состав публично-правовых образований включены федеральные территории, например, федеральная территория "Сириус", которые также имеют свои бюджеты.<sup>119</sup>

В Бюджетном кодексе РФ полномочиям публично-правовых образований посвящены ст. ст. 7–9.

Закон устанавливает, что в ряде случаев субъектами бюджетного права является исключительно Российская Федерация, в ряде случаев – Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования.

Бюджетные полномочия, которые принадлежат исключительно Российской Федерации в целом, т.е. как обобщенному субъекту бюджетного права, следующие: установление общих принципов организации и

---

<sup>118</sup> Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права / Под ред. В. М. Манохина. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. С. 60.

<sup>119</sup> См., напр.: ст. 43 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ "О федеральной территории "Сириус".

функционирования бюджетной системы Российской Федерации, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений и т.п. (ст. 7 БК РФ). Наличием этих полномочий обеспечивается реализация принципа единства бюджетной системы (ст. 29 БК РФ). Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования аналогичными полномочиями не обладают.

Бюджетные полномочия, связанные с регулированием бюджетных отношений, которые принадлежат каждому публично-правовому образованию (Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, федеральным территориям<sup>120</sup> и муниципальным образованиям), следующие: по установлению порядка составления и рассмотрения проектов бюджета, утверждения и исполнения бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении бюджета. Примером бюджетных полномочий, связанных с участием в бюджетных отношениях, является составление и рассмотрение проектов бюджета, утверждение и исполнение бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчетов об исполнении бюджета.

II. Бюджетное законодательство помимо публично-правовых образований как субъектов бюджетного права широко использует понятие *участников бюджетного процесса*. Их закрытый перечень дается в ст. 152 БК РФ. К ним относятся различные государственные (муниципальные) органы и казенные учреждения.

Участники бюджетного процесса – это лица, обладающие бюджетными полномочиями.<sup>121</sup> Существуют следующие участники бюджетного процесса, со следующими основными бюджетными полномочиями:

---

<sup>120</sup> Последний абзац ст. 8 БК РФ распространяет с некоторыми особенностями бюджетные полномочия, предусмотренные для субъектов Российской Федерации, на федеральные территории.

<sup>121</sup> Под бюджетными полномочиями понимаются установленные БК РФ и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса (ст. 6 БК РФ).

*1) Президент РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, глава муниципального образования.*

Президент РФ в своем послании Федеральному Собранию РФ определяет бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации, подписывает закон о федеральном бюджете и закон об исполнении федерального бюджета.

Главы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований обладают, как правило, полномочиями, связанными с внесением на рассмотрение соответствующих бюджетов и отчетов об их исполнении;

*2) законодательные органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления.*

Законодательные (представительные) органы рассматривают и утверждают законы (решения) о бюджете и законы (решения) об исполнении бюджета. Также данные органы осуществляют парламентский контроль в бюджетной сфере. Эти органы выступают в бюджетных правоотношениях от имени публично-правовых образований;

*3) исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований).*

Исполнительные органы осуществляют составление проектов бюджетов и исполнение бюджетов. Обеспечивают осуществление указанных бюджетных полномочий исполнительные органы общей компетенции. Основная нагрузка по непосредственной их реализации ложится на финансовые органы и Федеральное казначейство;

*4) Центральный банк Российской Федерации.*

Центральный банк Российской Федерации разрабатывает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики, которые учитываются при составлении проектов бюджетов.

Важной задачей является обслуживание Центральным банком РФ единого казначейского счета и иных счетов, открываемых Федеральному

казначейству.<sup>122</sup> Также Центральный банк РФ осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам Российской Федерации (ст. 155 БК РФ);

5) *органы государственного (муниципального) финансового контроля.*

В состав органов государственного (муниципального) финансового контроля включаются органы, осуществляющие внешний и внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль.

Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляют Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется Федеральным казначейством, а на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований такой финансовый контроль реализуют финансовые органы;

б) *органы управления государственными внебюджетными фондами.*

Государственные внебюджетные фонды входят в состав бюджетной системы Российской Федерации (ст. 144 БК РФ). В связи с этим органы управления Социальным фондом РФ и Федеральным и территориальными фондами обязательного медицинского страхования включены в состав участников бюджетного процесса;

7) *главные распорядители (распорядители) бюджетных средств.*

Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств представляют собой субъектов, основной задачей которых является обеспечение функционирования расходов (расходной части) бюджетов.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Отдельные операции со средствами бюджетов могут выполнять *кредитные организации* (ст. 156 БК РФ). Однако они не включены в состав участников бюджетного процесса.

<sup>123</sup> *Главный распорядитель бюджетных средств (главный распорядитель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган),*

Практически все государственные (муниципальные) органы являются главными распорядителями (распорядителями) бюджетных средств, администрируя расходы бюджетов в рамках своих ведомств. Данные субъекты обеспечивают составление и исполнение расходной части бюджетов в пределах своих ведомств, составляют отчеты об исполнении бюджетов в соответствующей части. Кроме того, главные распорядители (распорядители) бюджетных средств осуществляют особые бюджетные полномочия по контролю (ст. 160.2-1 БК РФ);

8) *главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;*

Главные администраторы (администраторы) доходов бюджета являются органами, основной задачей которых является обеспечение функционирования доходов (доходной части) бюджетов.<sup>124</sup>

---

*орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств, если иное не установлено Бюджетным кодексом РФ (ст. 6 БК РФ).*

*Распорядитель бюджетных средств (распорядитель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, казенное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств (ст. 6 БК РФ).*

<sup>124</sup> *Главный администратор доходов бюджета – определенный в соответствии с Бюджетным кодексом РФ орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета (ст. 6 БК РФ).*

*Администратор доходов бюджета – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк РФ, казенное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (ст. 6 БК РФ).*

Главные администраторы доходов бюджетов представляют прогноз поступлений доходов на очередной финансовый год и плановый период, составляют отчеты об исполнении бюджетов в соответствующей части. Администраторы доходов непосредственно осуществляют 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. Наибольшие объемы доходов бюджетов администрируют Федеральная налоговая служба и Федеральная таможенная служба. Однако остальные государственные (муниципальные) органы также участвуют в администрировании определенных бюджетных средств.

Администраторы доходов бюджетов являются субъектами, имеющими как бюджетные полномочия, так и полномочия в области законодательства, предусматривающего уплату соответствующих налогов или иных платежей. В связи с этим они обеспечивают взаимодействие субъектов бюджетного права с участниками налоговых и иных отношений.

*9) главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета.*

Главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета представляют собой субъектов, основной задачей которых является обеспечение функционирования той части бюджетов, где отражаются источники финансирования дефицитов бюджетов.<sup>125</sup>

---

<sup>125</sup> Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета – определенный в соответствии с Бюджетным кодексом РФ орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета и (или) являющиеся администраторами источников финансирования дефицита бюджета (ст. 6 БК РФ).

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

Администраторами источников финансирования дефицитов бюджетов являются в первую очередь финансовые органы, т.к. именно они призваны обеспечивать сбалансированность бюджетов.

Данные субъекты обеспечивают составление и исполнение бюджетов по источникам финансирования дефицитов бюджетов. Они планируют и осуществляют привлечение и возврат кредитов и займов, а также администрируют иные источники финансирования дефицитов бюджетов;

*10) получатели бюджетных средств.*

Наиболее распространенным участником бюджетного процесса являются получатели бюджетных средств.<sup>126</sup>

Получатель бюджетных средств планирует и осуществляет расходы бюджетов в рамках своей организации (ст. 162 БК РФ).

Важнейшей разновидностью получателей бюджетных средств являются *казенные учреждения* (ст. 161 БК РФ).<sup>127</sup>

При применении норм, определяющих бюджетные полномочия участников бюджетного процесса следует учитывать, что одно лицо (субъект, государственный (муниципальный) орган) может являться носителем бюджетных полномочий сразу нескольких участников бюджетного процесса. Например, Федеральное казначейство является администратором доходов бюджетов (при администрировании отдельных видов штрафов), главным

---

*осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета* (ст. 6 БК РФ).

<sup>126</sup> *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* (ст. 6 БК РФ).

<sup>127</sup> *Казенное учреждение – государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы* (ст. 6 БК РФ).



распорядителем бюджетных средств (при распределении расходов бюджетов в рамках своего ведомства), получателем бюджетных средств (при расходовании бюджетных средств в целях обеспечения собственной деятельности), органом государственного финансового контроля (при осуществлении внутреннего государственного финансового контроля).

III. Участники бюджетного процесса реализуют бюджетные полномочия. На участников бюджетного процесса в полном объеме распространяются положения бюджетного законодательства. С их участием складываются отношения, составляющие ядро предмета бюджетно-правового регулирования. Однако помимо участников бюджетного процесса бюджетное законодательство выделяет лиц, именуемых *неучастниками бюджетного процесса*.

Бюджетный кодекс РФ среди неучастников бюджетного процесса называет *получателей средств из бюджета*.<sup>128</sup>

Подзаконные акты среди неучастников бюджетного процесса выделяют, например, бюджетные и автономные учреждения; участников казначейского сопровождения, являющихся государственными корпорациями, государственными компаниями, публично-правовыми компаниями, а также иных субъектов.<sup>129</sup>

Указанные юридические лица не обладают бюджетными полномочиями. Они являются участниками отношений, включенных во «внешний периметр» влияния бюджетного права, с помощью которого

---

<sup>128</sup> *Получатель средств из бюджета – это юридическое лицо (не являющееся участником бюджетного процесса, бюджетным и автономным учреждением), индивидуальный предприниматель, физическое лицо - производитель товаров, работ, услуг, получающие средства из бюджета на основании государственного (муниципального) контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, договора (соглашения) о предоставлении субсидии, договора о предоставлении бюджетных инвестиций, а также юридическое лицо, которому в случаях, установленных федеральным законом, открываются счета в Федеральном казначействе в соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 6 БК РФ).*

<sup>129</sup> См.: п. 2 Порядка формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса (утв. Приказом Минфина России от 23 дек. 2014 г. № 163н).

*обеспечивается контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств их адресатами.*

Таким образом, круг субъектов бюджетного права в первую очередь включает в себя публично-правовые образования и участников бюджетного процесса (государственные (муниципальные) органы и казенные учреждения). Одновременно в сфере влияния бюджетного права (государственного (муниципального) финансового контроля, предусмотренного бюджетным законодательством), находятся неучастники бюджетного процесса, охватывающие лиц, так или иначе использующие выделенные из бюджета средства.

### **§ 3. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации**

Понятие бюджета является одним из исходных и основополагающих в бюджетном праве. Бюджет представляет собой центральное явление, вокруг которого и по поводу которого строится все бюджетно-правовое регулирование.

В теории финансового права и в бюджетном законодательстве бюджет понимается в различных смыслах, основными из которых является его понимание в материальном и в юридическом смысле.

Бюджетный кодекс РФ содержит комплексное понятие бюджета. Согласно ст. 6 БК РФ *бюджет – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.*

*Бюджет в материальном смысле – это фонд денежных средств, принадлежащий публично-правовому образованию.*

Такое понимание бюджета, например, часто используется в главах Бюджетного кодекса РФ, посвященных доходам бюджетов, когда

указывается на то, что в бюджет зачисляются какие-либо средства (главы 7–9 БК РФ), т.е. средства зачисляются в соответствующий фонд.<sup>130</sup>

Бюджет в материальном смысле представляет собой денежные средства, являющиеся объектом права государственной (муниципальной) собственности. С учетом положений гражданского законодательства бюджетные средства составляют часть государственной (муниципальной) казны наряду с иным имуществом, не закрепленным за унитарными предприятиями и учреждениями (п. 4 ст. 214, п. 3 ст. 215 ГК РФ).<sup>131</sup>

Значение бюджета в материальном смысле проявляется в том, что бюджетное законодательство старается урегулировать все отношения, связанные с движением бюджетных средств. Наиболее ярко это проявляется применительно к бюджетному контролю. Законодатель обозначает здесь в качестве подконтрольных субъектов практически всех субъектов, так или иначе связанных с получением и/или расходованием бюджетных средств (ст. 266.1 БК РФ).

*Под бюджетом в правовом смысле понимается финансовый план-прогноз публично-правового образования, утверждаемый в форме закона (решения).*

Понятие бюджета в правовом смысле используется в процессуальной части Бюджетного кодекса РФ (часть 3 БК РФ), когда речь идет о составлении проектов бюджетов, их исполнении и т.д. Иными словами, составляется, исполняется и т.д. соответствующий финансовый план-прогноз.

Бюджет как финансовый план-прогноз включает в себя показатели расходов, доходов и источников финансирования дефицита бюджета,

---

<sup>130</sup> Не следует путать фонд в материальном смысле и фонд как субъект права, как организационно-правовую форму юридических лиц (ст. 123.17 ГК РФ).

<sup>131</sup> Правильное понимание места бюджетных средств в составе государственной (муниципальной) собственности важно для правоприменительной практики. Например, Верховный Суд РФ обратил внимание на недопустимость взыскания ущерба, причиненного федеральным органом, с Российской Федерации за счет ее казны в доход бюджета Российской Федерации, т.к. это обусловлено совпадением в одном лице причинителя вреда и получателя компенсации за этот вред (Определение Верховного Суда РФ от 1 июня 2016 г. № 305-ЭС15-18795 по делу № А40-183357/2014).

которые отражают поступления средств в соответствующих фонд и выплаты из него. В литературе обращалось внимание на то, что "бюджетное законодательство, давая определение бюджета, понимает под ним бюджет в целом, во всей совокупности его доходов и расходов, предусмотренных бюджетными классификациями".<sup>132</sup> В связи с этим бюджет в правовом смысле взаимосвязан с показателями *бюджетной классификации*, которая представляет собой группировку доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, используемую для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности (ст. 18 БК РФ). Фактически бюджет – это финансовый план-прогноз с разбивкой по всем уровням бюджетной классификации.<sup>133</sup>

Бюджет как финансовый план-прогноз может получать свою объективацию в различных формах – в форме закона (решения) о бюджете, в форме сводной бюджетной росписи.

*Таким образом, бюджет может рассматриваться как фонд денежных средств и как финансовый план-прогноз формирования и расходования такого фонда. В этом проявляется единство и многогранность понятия бюджета.*

В Российской Федерации существует большое количество различных бюджетов. Каждое публично-правовое образование имеет свой бюджет. Это связано с тем, что бюджет как фонд денежных средств обеспечивает его экономическую самостоятельность.<sup>134</sup>

Указанное обстоятельство приводит к тому, что бюджетная система отражает (повторяет) государственное устройство Российской Федерации. Федеративный характер Российского государства вызывает к жизни

---

<sup>132</sup> Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). М.: Юрид. лит., 1971. С. 19.

<sup>133</sup> Подробнее о бюджетной классификации см. § 2 гл. 12.

<sup>134</sup> Например, п. 1 ст. 62 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" прямо указывает, что средства местных бюджетов составляют экономическую основу местного самоуправления.

федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации. Провозглашение самостоятельности местного самоуправления влечет появление местных бюджетов.

В связи с этим бюджетное законодательство определяет *бюджетную систему как основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемую законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов* (ст. 6 БК РФ).

К бюджетам бюджетной системы Российской Федерации относятся (ст. 10 БК РФ):

- 1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- 2) бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- 3) местные бюджеты,<sup>135</sup> в том числе:
  - бюджеты муниципальных районов, бюджеты муниципальных округов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;
  - бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов.<sup>136</sup>

---

<sup>135</sup> Ст. 10 БК РФ не упоминает бюджеты федеральных территорий. Однако с учетом п. 1 ст. 43 Федерального закона "О федеральной территории "Сириус" бюджет этой федеральной территории следует относить к местным бюджетам.

<sup>136</sup> В п. 2 ст. 9 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" указаны лишь три вида муниципальных образований: 1) городской округ; 2) муниципальный округ; 3) внутригородское муниципальное образование города федерального значения.

Бюджетное законодательство запрещает создавать какие-либо иные фонды (бюджеты), прямо не включенные в бюджетную систему (абз. 2 ст. 13, абз. 3 ст. 14, абз. 3 ст. 15, ст. 144 БК РФ).

Понятие бюджетной системы близко к понятию *консолидированного бюджета*, под которым понимается *свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами* (ст. 6 БК РФ). Однако указанные понятия имеют различные предназначения. Бюджетная система призвана обозначить виды (уровни) существующих бюджетов, в то время как консолидированный бюджет служит для отражения (расчета) объема бюджетных средств в соответствующих бюджетах, т.е. во всех бюджетах соответствующей территории (субъекта Российской Федерации или Российской Федерации в целом).

#### **§ 4. Принципы бюджетной системы Российской Федерации**

Отдельные бюджеты и бюджетная система РФ в целом функционируют на основании законодательно закрепленных принципов (гл. 5 БК РФ). К числу таких принципов относятся следующие:

1) *принцип единства бюджетной системы Российской Федерации* (ст. 29 БК РФ). Этот принцип является центральным и основополагающим. Он обеспечивает сохранение бюджетной системы как единого целого.

Данный принцип позволяет Российской Федерации регулировать широкий круг отношений в бюджетной сфере применительно ко всей бюджетной системе в целом и в то же время исключает возможность их регулирования субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования не могут осуществлять регламентацию вопросов, перечисленных в ст. 29 БК РФ, если это прямо не разрешено федеральным законодательством. В определенной мере принцип единства бюджетной

системы отражается в ст. ст. 7–9 БК РФ, определяющих бюджетные полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

2) *принцип самостоятельности бюджетов* (ст. 31 БК РФ). Этот принцип создает для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований гарантии определенной свободы при решения отдельных вопросов в бюджетной сфере.

Конституционной базой данного принципа являются положения о федеративном характере государства (ст. 1 Конституции РФ) и самостоятельности местного самоуправления (ст. ст. 130, 132 Конституции РФ), а также нормы о равенстве всех форм собственности (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ).

Принцип самостоятельности бюджетов находится в тесном взаимодействии с принципом единства бюджетной системы. Иногда создается впечатление, что эти принципы противоречат друг другу.<sup>137</sup> Однако соотношение данных принципов следует рассматривать таким образом, что обладающие элементами самостоятельности бюджеты существуют в рамках единой бюджетной системы;

3) *принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации* (ст. 30 БК РФ). Этот принцип обеспечивает децентрализацию бюджетной системы, не позволяя сконцентрировать все доходы или расходы на одном ее уровне.

В основе этого принципа лежат конституционные положения о федеративном характере государства (ст. 1 Конституции РФ) и самостоятельности местного самоуправления (ст. ст. 130, 132 Конституции РФ). Определенная автономия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, с одной стороны, требует решения ими

---

<sup>137</sup> Братко Т.Д. Соотношение принципов самостоятельности бюджетов и единства бюджетной системы // Финансовое право. 2017. № 1. С. 23 – 26.

региональных и местных вопросов и несения соответствующих расходов, а с другой стороны, вызывает необходимость обеспечения их доходными источниками;

4) *принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований* (ст. 31.1 БК РФ) обеспечивает единые подходы к установлению прав субъектов Российской Федерации и прав муниципальных образований при регулировании бюджетных отношений.

Основой данного принципа являются конституционные нормы о равноправии субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 5 Конституции РФ) и об их равноправии во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4 ст. 5 Конституции РФ).

Выделяя различные виды бюджетов в составе бюджетной системы, законодатель ориентирует на то, что для каждого вида могут быть созданы особые правовые режимы. В то же время для бюджетов одного вида с учетом принципа равенства бюджетных прав такие режимы должны быть одинаковы.

Вышеуказанные четыре принципа являются принципами бюджетной системы в собственном смысле слова, т.к. характеризуют взаимоотношения между различными бюджетами, составляющими бюджетную систему;

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

Принцип достоверности должен соблюдаться на стадии составления проектов бюджетов. Он является основной экспертно-аналитической деятельности контрольно-счетных органов при оценке ими достоверности показателей, включенных в закон (решение) о бюджете;

6) *принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов* (ст. 32 БК РФ). Принцип полноты



отражения обеспечивает детализированное и исчерпывающее закрепление в бюджете соответствующих бюджетных показателей. Как отмечается учеными, "исторически этот принцип был нацелен на борьбу с различного рода "черными кассами".<sup>138</sup>

Бюджетный кодекс РФ относительно закона (решения) о бюджете предусматривает особые требования к его содержанию (ст. 184.1 БК РФ). В этих актах отражаются не все бюджетные показатели, а лишь укрупненные. Однако это не следует рассматривать как нарушение принципа полноты отражения, т.к. закрепляемые в законе (решении) о бюджете бюджетные показатели являются обобщающими, включающими в себя все суммы доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;

7) *принцип прозрачности (открытости)* (ст. 36 БК РФ). Этот принцип обеспечивает открытость информации о доходах, расходах и источниках финансирования дефицита бюджетов для всех заинтересованных лиц.

Принцип прозрачности (открытости) обеспечивает открытость для общества сведений о бюджетах и их проектах, отчетах об исполнении бюджетов, а также о процедурах рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов.

Реализация принципа прозрачности (открытости) обеспечивается составлением и опубликованием бюджета для граждан.<sup>139</sup>

Важным элементом обеспечения прозрачности (открытости) является создание единого портала бюджетной системы Российской Федерации в сети Интернет (ст. 241.2 БК РФ), на котором отражается основная информация о функционировании бюджетной системы.<sup>140</sup>

Одной из гарантий прозрачности (открытости) является то, что секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета;

---

<sup>138</sup> Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.Н. Козырина // СПС КонсультантПлюс. 2002.

<sup>139</sup> [https://www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/budget\\_citizen](https://www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/budget_citizen).

<sup>140</sup> <http://budget.gov.ru>.

8) *принцип участия граждан в бюджетном процессе*. Бюджетный кодекс РФ не раскрывает содержание этого принципа, ему не посвящена какая-либо отдельная статья в гл. 5 БК РФ.<sup>141</sup> Примером реализации этого принципа является проведение публичных слушаний или общественных обсуждений проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также годовых отчетов об их исполнении.<sup>142</sup>

9) *принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов* (ст. 35 БК РФ). Этот принцип по общему правилу запрещает увязывать расходы бюджетов с определенными доходами и источниками финансирования дефицита бюджета. Фактически принцип общего (совокупного) покрытия расходов препятствует образованию в составе бюджетов каких-либо внутренних фондов (целевых бюджетных фондов). Все средства, поступающие в бюджет, обезличиваются, и выплаты осуществляются из всей массы поступлений, без привязки к каким-либо их видам. Это обеспечивает гибкость и ликвидность бюджетов.

В бюджетном законодательстве упоминаются различные виды фондов, образуемых в составе бюджетов – резервные фонды (ст. ст. 81, 81.1, 82 БК РФ), Фонд национального благосостояния (ст. 96.10 БК РФ), инвестиционные фонды (ст. 179.2 БК РФ), дорожные фонды (ст. 179.4 БК РФ). Однако в рамках

---

<sup>141</sup> При рассмотрении законопроекта, которым этот принцип введен, предлагалось одновременно в целях его реализации ввести ст. 36.1 БК РФ, которая предусматривала обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления проводить публичные слушания или общественные обсуждения проектов бюджетов, использовать механизмы по вовлечению граждан в процесс принятия решений, направленных на реализацию мероприятий, имеющих для них приоритетное значение, а также предполагала разработку и реализацию государственных (муниципальных) программ с учетом мнения граждан (см.: проект Федерального закона № 1258306-7 "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году" (ред., подготовленная ГД ФС РФ ко II чтению 11.11.2021). Однако такая поправка не была принята.

<sup>142</sup> См.: п. 8 ст. 58 Федерального закона от 21 дек. 2021 г. № 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации", подп. 2 п. 2 ст. 47 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти".

практически всех этих фондов не осуществляется увязка доходов и расходов. Фактически фондами в указанных статьях названы определенные обособленные направления расходов бюджетов, т.е. это фонды в расходной части бюджетов, они не имеют каких-либо своих закрепленных доходов.<sup>143</sup> Исключением, видимо, является Фонд национального благосостояния, формируемый за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, и отдельно учитываемый и управляемый Министерством финансов РФ.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов также препятствует появлению каких-либо целевых налоговых платежей;

10) *принцип сбалансированности бюджетов* (ст. 33 БК РФ). Этот принцип требует соблюдения следующего равенства: Расходы бюджета = Доходы бюджета + Поступления источников финансирования дефицита – Выплаты, связанные с источниками финансирования дефицита и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов.

Принцип сбалансированности должен соблюдаться не только при составлении проектов бюджетов, но и при их исполнении. Уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета. Одновременно для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований запрещено превышать предельные размеры дефицита их бюджетов (ст. 92.1 БК РФ);

11) *принцип единства кассы* (ст. 38.2 БК РФ). Этот принцип реализуется на стадии исполнения бюджетов.

Принцип единства кассы обеспечивает по общему правилу зачисление всех поступлений в бюджет на единый счет бюджета и осуществление всех перечислений из бюджета с единого счета бюджета.<sup>144</sup> Единые счета бюджетов открываются в Федеральном казначействе (ст. 215.1 БК РФ).

---

<sup>143</sup> Региональное финансовое право: монография / Отв. ред. И.Б. Лагутин. М.: Юстицинформ, 2017 // КонсультантПлюс.

<sup>144</sup> Под единым счетом бюджета бюджетное законодательство казначейский счет (совокупность казначейских счетов для федерального бюджета, бюджетов

Благодаря этому принципу весь объем средств соответствующего бюджета оказывается аккумулированным на едином счете, что позволяет повысить ликвидность и снизить риск возникновения кассовых разрывов;

12) *принцип подведомственности расходов бюджетов* (38.1 БК РФ). Этот принцип означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся. Иными словами, финансирование государственных (муниципальных) казенных учреждений может осуществляться лишь теми органами (министерствами, службами, агентствами), в ведении которых они находятся.

Принцип подведомственности является следствием распределения полномочий между государственными (муниципальными) органами. Он обеспечивает упорядоченность бюджетных отношений, упрощает осуществление бюджетного контроля за расходованием бюджетных средств;

13) *принцип адресности и целевого характера бюджетных средств* (ст. 38 БК РФ). Этот принцип предполагает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования.

Принцип целевого характера бюджетных средств является одним из важнейших в бюджетном праве. За нецелевое расходование бюджетных средств предусмотрены бюджетные меры принуждения (ст. 306.4 БК РФ), а также установлена административная (ст. 15.14 КоАП РФ) и уголовная ответственность (ст. ст. 285.1, 285.2 УК РФ);

14) *принцип эффективности использования бюджетных средств* (ст. 34 БК РФ). Бюджетное законодательство требует, чтобы при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках

---

*государственных внебюджетных фондов Российской Федерации), открытый (открытых) в Федеральном казначействе отдельно по каждому бюджету бюджетной системы Российской Федерации для осуществления и отражения операций с денежными средствами по поступлениям в бюджет и перечислениям из бюджета* (ст. 6 БК РФ).

установленных им бюджетных полномочий исходили из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Формулировка принципа эффективности несколько оценочна.<sup>145</sup> В то же время с переходом к программно-целевому методу бюджетного планирования роль этого принципа возросла.<sup>146</sup> В литературе предлагается ввести ответственность за неэффективное использование бюджетных средств.<sup>147</sup> В связи с этим требуется детализация (раскрытие) содержания данного принципа с тем, чтобы имелись четко закрепленные критерии оценки эффективного (неэффективного) использования бюджетных средств.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Какие отношения составляют предмет бюджетного права?
2. В каком объеме бюджетное право регулирует использование бюджетных средств?

---

<sup>145</sup> Высший Арбитражный Суд РФ относительно применения ст. 34 БК РФ сформулировал следующие рекомендации: *"оценивая соблюдение участниками бюджетного процесса указанного принципа, судам необходимо учитывать, что участники бюджетного процесса в рамках реализации поставленных перед ними задач и в пределах выделенных на определенные цели бюджетных средств самостоятельно определяют необходимость, целесообразность и экономическую обоснованность совершения конкретной расходной операции. В связи с этим конкретная расходная операция может быть признана неэффективным расходованием бюджетных средств только в случае, если уполномоченный орган докажет, что поставленные перед участником бюджетного процесса задачи могли быть выполнены с использованием меньшего объема средств или что, используя определенный бюджетом объем средств, участник бюджетного процесса мог бы достигнуть лучшего результата"* (п. 23 Постановления Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 "О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации").

<sup>146</sup> Подробнее о программно-целевом методе бюджетного планирования см.: § 3 гл. 12.

<sup>147</sup> Пономарева К.А. Неэффективное использование бюджетных средств по законодательству России и Германии // Юрист. 2013. № 13. С. 46; Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / Отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2013 (§ 1 гл. 4) и др.

3. Назовите субъектов бюджетного права.
4. Кто такие участники бюджетного процесса?
5. Какое понятие бюджета закреплено в БК РФ?
6. Что такое бюджетная система и из каких уровней она состоит?
7. Перечислите принципы бюджетной системы РФ.

## ГЛАВА 9. РАСХОДЫ И ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ

### § 1. Понятие расходов бюджетов и расходных обязательств.

Расходы бюджетов представляют собой одно из центральных понятий бюджетного права. Основной задачей бюджетного права является финансирование расходов бюджетов, обеспечение расходами бюджетов реализации полномочий публично-правовых образований.

Расходы бюджетов являются более приоритетным бюджетным показателем по сравнению с доходами и источниками финансирования дефицита бюджетов. По общему правилу первоначально планируются расходы, а затем изыскиваются средства для их финансирования.<sup>148</sup>

Бюджетный кодекс РФ *под расходами бюджета понимает выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета* (ст. 6 БК РФ).

Расходы бюджетов обладают следующими основными признаками:

- денежный характер;
- движение денежных средств из бюджета. Расходы бюджетов имеют определенную направленность, движутся из бюджетов;

---

<sup>148</sup> В.А. Лебедев указывал, что "известный размер потребностей государства составляет нечто неизбежное, а средства свои государство должно брать из всей массы народного дохода в размере надобности, никак не более" (*Лебедев В. А. Финансовое право: учеб. М.: Статут, 2000 С. 173. (Сер.: Золотые страницы финансового права России).* Подобной точки зрения придерживался И.Т. Тарасов, который писал, что "в государственном хозяйстве преобладают такие потребности, которые непременно должны быть удовлетворены, а потому правильное определить сначала эти потребности и затем указать средства удовлетворения их" (*Тарасов И. Т. Очерк науки финансового права // Финансы и налоги: очерки теории и политики. М.: Статут, 2004. С. 149. (Сер. «Золотые страницы финансового права России».)*).

- безвозвратность выплаты. Помимо расходов бюджетов есть еще другие виды выплат из бюджетов. Некоторые из них являются возвратными. Речь идет о бюджетных кредитах (ст. 93.2 БК РФ), т.е. о средствах, выплачиваемых из бюджета на возвратной основе, а также о средствах, выплачиваемых из бюджета для погашения ранее привлеченных государственных (муниципальных) заимствований;

- цель расходов бюджетов заключается в финансовом обеспечении задач и функций государства и муниципальных образований. С точки зрения механизма такого обеспечения расходы бюджетов непосредственно осуществляются для исполнения расходных обязательств. Данный признак отграничивает расходы бюджетов от размещения бюджетных средств на банковские депозиты (ст. 236 БК РФ), от возврата излишне уплаченных налогов и других платежей, ошибочно поступивших в бюджетную систему (ст. 218 БК РФ).

Основаниями осуществления расходов бюджетов являются *расходные обязательства*. Бюджетный кодекс РФ прямо указывает, что расходы бюджетов формируются в соответствии с расходными обязательствами (ст. 65 БК РФ), а проекты бюджетов составляются в целях финансового обеспечения расходных обязательств (ст. 169 БК РФ).

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

Расходные обязательства подразделяются на отдельные разновидности в зависимости от того, на основе чего они возникают, и кто является в них кредитором.

*Расходные обязательства, обусловленные законом и иным нормативным правовым актом, именуются публичными обязательствами (ст. 6 БК РФ)<sup>149</sup>.*

*В свою очередь из публичных обязательств выделяются публичные нормативные обязательства, кредитором в которых являются физические лица (ст. 6 БК РФ).*

В бюджетном законодательстве существуют определенные механизмы (алгоритм) реализации расходных обязательств, благодаря которым они «превращаются» в расходы бюджетов.

Конкретизация расходных обязательств воплощается в *бюджетных обязательствах, под которыми понимаются расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году (ст. 6 БК РФ).*

В целях беспрепятственной реализации расходных (бюджетных) обязательств они должны быть обеспечены соответствующими финансовыми ресурсами. В связи с этим при составлении проектов бюджетов в законе (решении) о бюджете предусматриваются соответствующие *бюджетные ассигнования, т.е. предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств (ст. 6 БК РФ).*

## **§ 2. Бюджетные ассигнования: понятие и виды**

*Бюджетные ассигнования представляют собой предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств (ст. 6 БК РФ).*

Бюджетные ассигнования являются бюджетно-правовым инструментом, обеспечивающим реализацию расходных обязательств. Они закрепляются в законе (решении) о бюджете и детализируются в документах,

---

<sup>149</sup> Для расходных обязательств, обусловленных договором или соглашением отсутствует специальный термин. Иногда их именуют частноправовыми обязательствами.



используемых на стадии исполнения бюджетов (в сводной бюджетной росписи и т.д.).

Бюджетное законодательство устанавливает закрытый перечень видов бюджетных ассигнований (ст. 69 БК РФ). В связи с этим, несмотря на определенный приоритет расходных обязательств и обеспечительную роль бюджетных ассигнований, при принятии расходных обязательств необходимо учитывать существующие виды бюджетных ассигнований. В противном случае бюджетное законодательство не сможет обеспечить беспрепятственную реализацию таких расходных обязательств.

Бюджетный кодекс РФ включает 8 основных видов бюджетных ассигнований, которые в дальнейшем подразделяются на разветвленную систему подвидов.

**І. Бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ)** являются одним из центральных видов бюджетных ассигнований.

Бюджетно-правовое понятие государственных (муниципальных) услуг (работ) дается в ст. 6 БК РФ, *государственные (муниципальные) услуги (работы) – это услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами. При этом предполагается исходить из следующего: если деятельность осуществляется в интересах конкретного потребителя - юридического или физического лица, то ее можно именовать услугой. Если же получателем услуги является общество в целом (услуга является так называемой услугой коллективного пользования), то такую деятельность можно отнести к категории работ.*<sup>150</sup>

---

<sup>150</sup> Письмо Минфина России от 27 марта 2014 г. № 02-04-10/13477.

Бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) подразделяются в свою очередь на пять подвидов (ст. 69.1 БК РФ), к которым относятся следующие.

**1. Ассигнования на обеспечение выполнения функций казенных учреждений установлены в ст. 70 БК РФ, в том числе:**

*1.1. Ассигнования на оплату труда работников казенных учреждений, денежное содержание работников государственных (муниципальных) органов и их должностных лиц;*

*1.2. Ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, связанные с обеспечением функций казенных учреждений. Эти ассигнования должны выделяться при соблюдении их получателями законодательства о контрактной системе (ст. 72 БК РФ).<sup>151</sup> Такой подход к предоставлению бюджетных ассигнований одновременно обеспечивает соблюдение требований законодательства о защите конкуренции (ст. 15 Федерального закона "О защите конкуренции"<sup>152</sup>).*

*1.3. Ассигнования на уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации;*

*1.4. Ассигнования на возмещение вреда, причиненного казенным учреждением при осуществлении его деятельности. Близкий по природе вид бюджетных ассигнований содержится также в последнем абзаце ст. 69 БК РФ как самостоятельная разновидность бюджетных ассигнований. Разница между ассигнованиями, указанными в ст. 70 БК РФ и ст. 69 БК РФ, заключается в том, что по ст. 70 БК РФ выделяются ассигнования на возмещение вреда, если он причинен учреждением в рамках его деятельности. Ассигнования на возмещение вреда, предусмотренные ст. 69 БК РФ, выделяются, если вред причинен в результате реализации властных*

---

<sup>151</sup> Федеральный закон от 5 апр. 2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

<sup>152</sup> Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ "О защите конкуренции".

полномочий государственных (муниципальных) органов, даже если они имеют статус казенных учреждений.

**2. Ассигнования на предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям.** В отличие от казенных учреждений бюджетные и автономные<sup>153</sup> учреждения не находятся на полном финансовом обеспечении со стороны публично-правовых образований. Их деятельность финансируется с помощью следующих видов субсидий.<sup>154</sup>

*2.1. Субсидии бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания (абз. 1 п. 1 ст. 78.1 БК РФ)* являются основной формой финансирования этого типа учреждений.

Бюджетные и автономные учреждения создаются публично-правовыми образованиями в целях осуществления полномочий государственных (муниципальных) органов в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта и иных.

Государственное (муниципальное) задание (ст. 69.2 БК РФ) отражает основные виды деятельности, для осуществления которых было создано соответствующее бюджетное или автономное учреждение, указанные в его учредительных документах. *Под государственным (муниципальным) заданием понимается документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)* (ст. 6 БК РФ).

*2.2. Субсидии бюджетным и автономным учреждениям на иные цели* выделяются в случаях, когда необходимо профинансировать деятельность

---

<sup>153</sup> Подробнее о бюджетных и автономных учреждениях см. гл. 16.

<sup>154</sup> Подробно основания, условия и порядок предоставления субсидий бюджетным и автономным учреждениям рассматривается в § 2 гл. 16.

этих учреждений, которая не укладывается в рамки государственного (муниципального) задания (абз. 2 п. 1 ст. 78.1 БК РФ).

2.3. *Субсидии бюджетным и автономным учреждениям на капитальные вложения в объект государственной (муниципальной) собственности (ст. 78.2 БК РФ)* являются одной из форм финансирования капитальных расходов. Другой вариант финансирования капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности предусмотрен в ст. 79 БК РФ, регулирующей предоставление бюджетных инвестиций на эти цели.

Субсидии на капитальные вложения применяются в том случае, когда публично-правовые образования предоставляют средства бюджетным и автономным учреждениям, которые *самостоятельно* выступают в качестве заказчика соответствующих работ или покупателями готовых объектов. Бюджетные и автономные учреждения от своего имени заключают договоры, и создаваемые (приобретаемые) объекты непосредственно поступают в их оперативное управление.

**3. Ассигнования на предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными корпорациями (компаниями) и публично-правовыми компаниями,** предусмотренные п. 2 ст. 78.1 БК РФ, являются одной из форм предоставления бюджетных средств некоммерческим организациям, наряду с субсидиями, предусмотренными ст. 78 БК РФ. Отличие заключается в том, что субсидии по п. 2 ст. 78.1 БК РФ должны предоставляться в целях оказания государственных (муниципальных) услуг (работ).

**4. Ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности** предусмотрены ст. ст. 79, 79.1 БК РФ.

*Бюджетные инвестиции представляют собой бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества (ст. 6 БК РФ).*

Бюджетные инвестиции в объекты государственной (муниципальной) собственности представляют собой одну из форм финансирования капитальных вложений наряду с субсидиями на осуществление капитальных вложений (ст. 78.2 БК РФ). Обе эти формы финансирования капитальных вложений предназначены для приобретения объектов в государственную (муниципальную) собственность.

Особенность бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности заключается в том, что они предоставляются исключительно государственным (муниципальным) органам (участникам бюджетного процесса), которые являются учредителями (осуществляют права собственниками имущества) относительно соответствующих бюджетных и автономных учреждений, государственных (муниципальных) унитарных предприятий. В отличие от бюджетных инвестиций субсидии на осуществление капитальных вложений предоставляются непосредственно бюджетным и автономным учреждениями, государственным (муниципальным) унитарным предприятиям.<sup>155</sup>

**5. Ассигнования на 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) обозначены в качестве отдельной разновидности ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ). Ассигнования на закупку товаров, работ и услуг для**

---

<sup>155</sup> Подробнее см.: Пояснительная записка "К проекту Федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части бюджетных инвестиций".

обеспечения государственных (муниципальных) нужд должны выделяться при соблюдении законодательства о контрактной системе (ст. 72 БК РФ).

## **II. Бюджетные ассигнования на социальное обеспечение населения**

выделены в самостоятельную группу расходов.

В отличие от бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг бюджетные ассигнования на социальное обеспечение населения не носят возмездного характера<sup>156</sup>.

Бюджетное законодательство выделяет две группы ассигнований на социальное обеспечение населения (п. 1 ст. 74.1 БК РФ):

- 1) бюджетные ассигнования на предоставление социальных выплат гражданам;
- 2) бюджетные ассигнования на приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан для обеспечения их нужд в целях реализации мер социальной поддержки населения.

Расходные обязательства на социальное обеспечение населения могут возникать в результате принятия публичных нормативных обязательств.

**III. Бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями,** представляют собой самостоятельный вид расходов бюджетов (ст. ст. 69, 80 БК РФ).

Эти бюджетные инвестиции являются одной из форм финансирования капитальных вложений, наряду с бюджетными инвестициями в объекты государственной (муниципальной) собственности (ст. 79 БК РФ) и субсидиями на капитальные вложения (ст. 78.3 БК РФ).

Отличительной особенностью бюджетных инвестиций, предусмотренных ст. 80 БК РФ, является использование соответствующих

---

<sup>156</sup> Пояснительная записка "К проекту Федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации".

средств в капитальном строительстве или на приобретение объектов недвижимого имущества, которые поступают не в государственную (муниципальную) собственность, а в собственность соответствующих юридических лиц, которым предоставляется инвестиция. В свою очередь публично-правовое образование, предоставив такую инвестицию, приобретает право на соразмерную долю в уставном (складочном) капитале получателя субсидии.

**IV. Предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам** (ст. 78 БК РФ) является одним из основных способов выделения средств негосударственному сектору экономики.

Получателями субсидии могут быть любые лица, за исключением организаций, имущество которых находится в государственной (муниципальной) собственности. Предоставление субсидий связано с тем, что их получатели осуществляют производство (реализацию) товаров, выполнением работ, оказанием услуг, которые отвечают целям бюджетной политики.

Бюджетное законодательство выделяет несколько разновидностей субсидий, для которых предусмотрены особенности предоставления:

- субсидии для возмещения недополученных доходов,
- субсидии для финансового обеспечения (возмещения) затрат, среди которых выделяются субсидии для финансового обеспечения затрат и субсидии для финансового возмещения затрат.

При предоставлении субсидий юридическим лицам следует соблюдать законодательство о контрактной системе. Предоставление субсидий не должно подменять механизм государственных (муниципальных) закупок.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> Подробнее см.: Курбатова С.С. Проблемы соотношения механизмов государственных (муниципальных) закупок и субсидирования // Арбитражные споры. 2016. № 3.

## **V. Предоставление межбюджетных трансфертов**

Межбюджетные трансферты в бюджетном праве имеют двойственный характер. С одной стороны, это доходы того бюджета, которому они предоставляются. С другой стороны, межбюджетные трансферы представляют собой расходы бюджета, который их предоставляет. Упоминание межбюджетных трансфертов в ст. 69 БК РФ в качестве вида бюджетных ассигнований позволяет взглянуть на межбюджетные трансферты именно как на расходы бюджетов. В то же время с учетом их характера они рассматриваются отдельно (гл. 16 БК РФ).<sup>158</sup>

## **VI. Предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права**

Ассигнования на предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права связаны с наличием международных обязательств Российской Федерации.

Данный вид ассигнований включает в себя расходы на осуществление платежей правительствам иностранных государств, международным организациям, иным субъектам международного права, в том числе:

перечислений международным финансовым и экономическим организациям, организациям системы ООН;

членских взносов в международные организации, программы, фонды, конвенции;

долевых взносов в международные и межгосударственные организации и объединения;

других аналогичных платежей.

## **VII. Обслуживание государственного (муниципального) долга**

Бюджетный кодекс РФ отдельно выделяет ассигнования на обслуживание государственного (муниципального) долга.

---

<sup>158</sup> Подробнее правовой режим межбюджетных трансфертов рассматривается в § 3 гл. 11.



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 (п. 1 ст. 119 БК РФ).

Указанное определение свидетельствует о том, что возврат самой суммы ранее привлеченных средств в понятие обслуживания государственного (муниципального) долга не входит. Эти суммы не входят в состав расходов бюджетов, что соответствует пониманию расходов как выплаты средств на безвозвратной основе. Погашение основной суммы долга учитывается в источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета путем уменьшения объема источников финансирования дефицита соответствующего бюджета (п. 3 ст. 113 БК РФ).

**VIII. Исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.**

Бюджетный кодекс РФ особо регулирует порядок обращения взыскания на средства бюджетов (гл. 24.1 БК РФ). Здесь выделяется две процедуры, зависящие от того, кто является должником, – публично-правовое образование или казенное учреждение.<sup>159</sup>

Положения о расходах бюджетов также предусматривают два вида бюджетных ассигнований, обеспечивающих исполнение судебных актов.

Бюджетные ассигнования на исполнение судебных актов по искам к публично-правовым образованиям выделены в отдельную самостоятельную группу (ст. 69 БК РФ). Помимо этого вида бюджетных ассигнований ст. 70

---

<sup>159</sup> Подробнее порядок обращения взыскания на средства бюджетов рассмотрен в § 7 гл. 12.

БК РФ предусматривает в качестве разновидности ассигнований на обеспечение функций казенных учреждений ассигнования на исполнения судебных актов по искам к казенным учреждениям.

### **§ 3. Понятие и виды доходов бюджетов**

Доходы бюджетов являются не менее важной категорией бюджетного права, чем расходы бюджетов. Одна из основных задач бюджетного права заключается в аккумуляции в бюджетах доходов, достаточных для финансирования расходов. Как отмечают ученые, «доходы сами по себе никакой социальной ценности не имеют, если они не служат средством обеспечения расходов бюджета».<sup>160</sup>

*Доходы бюджетов представляют собой денежные средства, поступающие в соответствующий бюджет на безвозвратной основе.* Из этого понятия следуют три основных признака доходов:

- денежный характер. В настоящее время поступления в неденежной форме не рассматриваются как возможные поступления в бюджет;
- движение денежных средств в бюджет. Доходы бюджетов имеют определенную направленность, вектор движения. В литературе отмечено, что "законодатель в ситуациях движения денежных средств (процессуальный аспект) обычно прибегает к терминам "доходы" или "расходы бюджета", а когда необходимо урегулировать имущественную составляющую, выбирает термин "бюджетные средства" (материальный аспект)"<sup>161</sup>;
- безвозвратность поступления. Помимо доходов бюджетов есть еще одна группа поступлений, являющихся источником пополнения бюджетов. Речь идет о государственных (муниципальных) заимствованиях, имеющих

---

<sup>160</sup> Карасева М.В. Финансовое право России: новые проблемы и новые подходы // Государство и право. 2003. № 12. С. 12

<sup>161</sup> Шевелева Н. А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб.: Издат. дом С.-Петерб. гос. ун-та, Изд-во юрид. фак. С.-Петерб. гос. ун-та, 2004. С. 50.

иную экономическую природу и правовой режим.<sup>162</sup> Признак безвозвратности позволяет отграничить доходы бюджетов от государственных (муниципальных) заимствований.

В Бюджетном кодексе РФ определение доходов бюджетов дается в ст. 6. Под доходами бюджета здесь понимаются поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета.

Указанное легальное определение отражает сформулированные выше признаки доходов бюджетов, хотя признак безвозвратности отражен в нем по-иному. Бюджетный кодекс РФ для обозначения безвозвратности доходов указывает, что в их состав не включаются источники финансирования дефицита бюджета.

Бюджетное законодательство предусматривает различные разновидности доходов бюджетов.

Основная задача бюджетного права заключается в правильном распределении доходов, поступивших в бюджетную систему, между бюджетами. В связи с этим *основной классификацией доходов является их деление на доходы федерального бюджета, доходы бюджетов субъектов РФ и доходы местных бюджетов*. Остальные классификации, которые используются в бюджетном праве, призваны выделить отдельные разновидности доходов, для которых необходим особый правовой режим их распределения между бюджетами бюджетной системы.

Критерий деления доходов на доходы федерального бюджета, доходы бюджетов субъектов РФ и доходы местных бюджетов очевиден. Им является тот бюджет, в который направляются данные поступления.<sup>163</sup>

---

<sup>162</sup> По мнению Э.Н. Берендтса, "займы, заключаемые государством, не могут быть названы доходами, ибо, заключая заем, государство берет на себя обязательство платежа процентов и обязательство погашения, т.е. возврата полученной суммы кредиторам" (*Берендтс Э. Н. Русское финансовое право*. М.: РИОР : ИНФРА-М, 2013. С. 129).

<sup>163</sup> Следует отличать бюджетно-правовую классификацию доходов на доходы федерального бюджета, доходы бюджетов субъектов РФ и доходы местных бюджетов от налогово-правового деления налогов на федеральные, региональные и местные (ст. 12 НК

Бюджетный кодекс РФ включает отдельные главы, посвященные доходам каждого уровня бюджетной системы (главы 7, 8 и 9 БК РФ).

*Другой классификацией доходов бюджетов является выделение налоговых и неналоговых доходов, а также безвозмездных поступлений (ст. 41 БК РФ).*

Бюджетный кодекс РФ использует формальный критерий для выделения налоговых и неналоговых доходов. К налоговым доходам отнесены налоги, сборы, пени и штрафы, которые предусмотрены Налоговым кодексом РФ (п. 2 ст. 41 БК РФ). Все остальные доходы (за исключением безвозмездных поступлений) отнесены к неналоговым доходам.

Безвозмездные поступления могут поступать в бюджет от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств (извне) или от других публично-правовых образований (межбюджетные трансферты).

Наконец, *третьей классификацией, используемой бюджетным законодательством, является деление доходов на собственные доходы и субвенции (ст. 47 БК РФ).* Критерием деления доходов на собственные доходы и субвенции является их направленность на финансирование соответствующих расходов.

К собственным доходам относятся доходы, за счет которых покрываются расходы, направленные на реализацию задач и функций, отнесенных к ведению соответствующего публично-правового образования. В собственные доходы бюджетов включаются все налоговые и неналоговые доходы, безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, а также межбюджетные трансферты в форме дотаций и межбюджетных субсидий.

---

РФ). Налоговое законодательство в отличие от бюджетного в качестве критерия использует порядок установления (введения) налогов и сборов (субъекта, участвующего в установлении, введении).

Субвенции направляются на финансирование реализации делегированных полномочий.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Что такое расходы бюджетов?
2. Дайте понятие расходного обязательства.
3. Какие виды бюджетных ассигнований предусмотрены бюджетным законодательством?
4. Какие признаки имеют доходы бюджетов?
5. Какие классификации доходов бюджетов предусмотрены в Бюджетном кодексе РФ?

## **ГЛАВА 10. СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТОВ**

### **§ 1. Понятие сбалансированности бюджетов. Дефицит бюджетов и источники его финансирования**

Сбалансированность бюджетов является одним из принципов бюджетной системы.

Принцип сбалансированности определяет соотношение доходов и расходов бюджета. Бюджетное законодательство допускает неравенство доходов и расходов, которое может возникать по различным причинам. В связи с этим принцип сбалансированности соблюдается, если расходы бюджета равны сумме доходов бюджета и поступлений источников финансирования дефицита за минусом выплат, связанные с источниками финансирования дефицита и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов (ст. 33 БК РФ).

Распространенным явлением является дефицит бюджетов. *Дефицит бюджета представляет собой превышение расходов бюджета над его доходами* (ст. 6 БК РФ).

Существует прогнозируемый дефицит бюджета и фактический. Иными словами, дефицит бюджета определяется как при его составлении, рассмотрении и утверждении, так и на стадии исполнения бюджетов, а затем отражается в отчете об исполнении бюджетов.

Наличие дефицита бюджета не противоречит бюджетному законодательству. В то же время Бюджетный кодекс РФ требует исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета при его составлении, утверждении и исполнении (ст. 33 БК РФ).

В бюджетном законодательстве закреплены предельные размеры дефицитов бюджетов. Они установлены для бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Для федерального бюджета предельный размер дефицита не установлен.

Дефицит бюджета субъекта РФ по общему правилу не должен превышать 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Для высокодотационных субъектов РФ этот размер не должен превышать 10 % (п. 2 ст. 92.1 БК РФ).

Для местных бюджетов дефицит не должен превышать 10 % утвержденного общего годового объема доходов, а для высокодотационных муниципальных образований – соответственно 5 % (п. 3 ст. 92.1 БК РФ).

Обеспечение сбалансированности бюджетов при их дефиците может достигаться различными способами. Возможно сокращение расходов бюджетов или увеличение доходов. В случае невозможности этого публично-правовые образования вынуждены привлекать источники финансирования дефицита бюджетов. Как правило, это – различные кредиты.

Понятие источников финансирования дефицита бюджетов характеризует фактически два процесса – поступление денежных средств в бюджеты и выплаты средств из бюджетов. В связи с этим выделяют поступления источников финансирования дефицита бюджетов и выплаты, связанные с источниками финансирования дефицита бюджета (напр., ст. 33

БК РФ). Эта особенность отражается на обозначении состава источников финансирования дефицитов бюджетов в бюджетном законодательстве. В большинстве случаев они указывается как *разница* между поступлениями от определенного источника и вычетом выплат, связанных с этим источником (ст. 94–96 БК РФ).

Кроме того, в отдельных случаях под источниками финансирования дефицита бюджетов понимают не поступления или выплаты средств (движение денежных средств), а изменение их остатков по счетам бюджетов (ст. 94–96 БК РФ).

Поступления и выплаты средств, связанных с источниками финансирования дефицита бюджетов, осуществляются, как правило, на возвратной основе. Этим источники финансирования дефицита бюджетов отличаются от доходов и расходов бюджета. В большинстве случаев источники финансирования дефицита бюджетов представлены различными займами и кредитами (в том числе осуществляемыми при помощи выпуска ценных бумаг). В то же время иногда доходы бюджета в силу прямого указания бюджетного законодательства получают статус источников финансирования дефицита бюджетов. Например, к источникам финансирования дефицита федерального бюджета относятся поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, уменьшенные на размер выплат на их приобретение (п. 1 ст. 94 БК РФ).

Источники финансирования дефицита бюджетов подразделяются на *внутренние* и *внешние*. Основным критерием данной классификации является *валюта*, в которой привлекаются источники финансирования дефицита. К источникам внутреннего финансирования дефицита относятся источники, выраженные в рублях, а к источникам внешнего финансирования — в иностранной валюте.

С учетом ст. ст. 94–96 БК РФ для субъектов РФ и муниципальных образований установлен закрытый перечень видов источников

финансирования дефицита их бюджетов. В то же время для федерального бюджета этот перечень открыт.

В состав источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета включаются, например, следующие:

разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение;

разница между привлеченными и погашенными Российской Федерацией в валюте Российской Федерации бюджетными кредитами, предоставленными федеральному бюджету другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

разница между привлеченными и погашенными Российской Федерацией в валюте Российской Федерации кредитами кредитных организаций;

разница между привлеченными и погашенными Российской Федерацией в валюте Российской Федерации кредитами международных финансовых организаций и др.

К источникам внешнего финансирования дефицита федерального бюджета относятся, в том числе:

разница между средствами, поступившими от размещения государственных займов, которые осуществляются путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации и номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение;

разница между привлеченными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами иностранных государств с учетом средств, перечисленных из федерального бюджета российским поставщикам товаров и (или) услуг на экспорт в счет погашения государственного внешнего долга Российской Федерации, международных



финансовых организаций, иных субъектов международного права и иностранных юридических лиц;

разница между привлеченными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами кредитных организаций и др.

## **§ 2. Государственный (муниципальный) кредит. Государственный (муниципальный) долг**

В финансовой системе России в качестве отдельного звена часто выделяется государственный (муниципальный) кредит. Сюда включаются отношения, в рамках которых публично-правовые образования привлекают заемные средства. С учетом определенной обособленности этих отношений в финансовом праве государственный (муниципальный) кредит долгое время рассматривался как самостоятельный институт финансового права.<sup>164</sup>

Современное правовое регулирование отношений, связанных с привлечением публично-правовыми образованиями заемных средств, свидетельствует о включении соответствующих норм в бюджетное законодательство и их закреплении в разделе IV БК РФ, посвященном сбалансированности бюджетов. Здесь размещены нормы о бюджетных кредитах (ст. 93.2–93.9 БК РФ), главы, касающиеся государственного (муниципального) долга (гл. 14 БК РФ), эмиссии и обращения государственных (муниципальных) ценных бумаг (гл. 14.1 БК РФ). Одновременно бюджетное законодательство не использует понятие государственный (муниципальный) кредит.

*Государственный (муниципальный) долг представляет собой обязательства, возникающие из государственных (муниципальных) заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием (ст. 6 БК РФ).*

---

<sup>164</sup> См., напр.: Вострикова Л.Г. Финансовое право: Учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2007.

Государственный (муниципальный) долг так же, как и государственные (муниципальные) заимствования делится на внутренний и внешний. Критерием здесь является валюта обязательств. Такое деление позволяет учитывать валютные риски, которые несет заемщик по внешним долговым обязательствам.

Государственный (муниципальный) долг включает в себя следующие группы долговых обязательств:

1) долговые обязательства, возникшие в результате государственных (муниципальных) заимствований, в том числе:

- а) по кредитам, привлеченным от кредитных организаций, иностранных государств, международных финансовых организаций и (или) иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;
- б) по государственным (муниципальным) ценным бумагам;
- в) по бюджетным кредитам, привлеченным из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

2) долговые обязательства по государственным (муниципальным) гарантиям.

Обе группы вышеуказанных долговых обязательств реализуются в рамках гражданских правоотношений, т.к. их субъекты (кредитор и должник) не находятся в отношениях властного подчинения. Например, п. 1 ст. 93.2 БК РФ прямо обозначает, что бюджетный кредит предоставляется на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.<sup>165</sup> В то же время отсутствие властного подчинения

---

<sup>165</sup> В отношении государственных (муниципальных) гарантий Высший Арбитражный Суд РФ также сформировал схожую правовую позицию, указав в п. 4 Постановления Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 "О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации", что к правоотношениям, возникающим в связи с выдачей государственных (муниципальных) гарантий, применяются нормы статей 115–117 БК РФ, устанавливающие особенности правового регулирования указанных правоотношений и обуславливаемые спецификой их субъектного состава, общие положения ГК РФ о способах обеспечения исполнения обязательств (статья 329 ГК РФ), а также в силу сходства данных правоотношений с отношениями, урегулированными нормами параграфа 5 главы 23 ГК РФ, – нормы ГК РФ о договоре поручительства (пункт 1 статьи 6 ГК РФ).

между сторонами этих правоотношений не означает, что публично-правовые образования (действующие от их имени органы), выступающие должником по соответствующему обязательству, действует по своему собственному усмотрению. Требования и ориентиры, которые должны соблюдаться при вступлении в соответствующие отношения, устанавливаются бюджетным законодательством в императивном порядке и являются обязательными.

Бюджетный кодекс РФ закрепляет нормы, преследующие несколько целей:

- 1) обеспечение долговой устойчивости субъектов РФ и муниципальных образований;
- 2) закрепление правовых возможностей и механизмов управления государственным (муниципальным) долгом;
- 3) определение механизмов учета государственного (муниципального) долга в бюджете, в бюджетном процессе.

1. В целях обеспечения долговой устойчивости субъектов РФ (муниципальных образований) бюджетное законодательство подразделяет субъекты РФ (муниципальные образования) на три группы заемщиков: с высоким уровнем долговой устойчивости, средним уровнем долговой устойчивости или низким уровнем долговой устойчивости (ст. 107.1 БК РФ). Бюджетный кодекс РФ может устанавливать требования, предъявляемые к каждой из этих групп.

Кроме того, бюджетное законодательство в целях ограничения рисков для долговой устойчивости устанавливает несколько предельных значений, в том числе:

- верхний предел государственного (муниципального) долга субъекта РФ (муниципального образования) (ст. 107 БК РФ);
- объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ (муниципального долга), который не должен превышать 15 % объема расходов соответствующего бюджета (ст. 111 БК РФ);

- предельный объем заимствований субъекта Российской Федерации (муниципальных заимствований) (ст. 106 БК РФ). По общему правилу общая сумма привлечения средств не должна превышать общую сумму средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета, и объемов погашения долговых обязательств субъекта РФ (муниципального образования);

- предельные объемы размещения государственных и муниципальных ценных бумаг (ст. 114 БК РФ).

2. *Под управлением государственным (муниципальным) долгом понимается деятельность уполномоченных органов государственной власти (органов местного самоуправления), направленная на обеспечение потребностей публично-правового образования в заемном финансировании, своевременное и полное исполнение государственных (муниципальных) долговых обязательств, минимизацию расходов на обслуживание долга, поддержание объема и структуры обязательств, исключая их неисполнение* (ст. 101 БК РФ). Управление государственным (муниципальным) долгом осуществляется Правительством РФ либо уполномоченным им Министерством финансов РФ, соответствующими органами субъектов РФ (муниципальных образований).

Долговые обязательства публично-правового образования полностью и без условий обеспечиваются всем находящимся в его собственности имуществом, составляющим соответствующую казну, и исполняются за счет средств соответствующего бюджета (ст. 102 БК РФ).

По общему правилу, если долговое обязательство не предъявлено к погашению в течение трех лет указанное долговое обязательство считается полностью прекращенным и списывается с государственного (муниципального) долга (ст. 98.1, 99.1, 100.1 БК РФ).

Бюджетное законодательство предусматривает возможность публично-правовых образований на основании соглашения производить реструктуризацию государственного (муниципального) долга, т.е. осуществлять изменение условий исполнения обязательств (погашения

задолженности), связанное с предоставлением отсрочек, рассрочек исполнения обязательств, изменением объемов и (или) сроков уплаты процентов и (или) иных платежей (ст. 105 БК РФ).

Особые бюджетно-правовые нормы регулируют управлением государственным (муниципальным) долгом, возникшим в результате государственных (муниципальных) заимствований по государственным (муниципальным) ценным бумагам. Эмиссия и обращения государственных (муниципальных) ценных бумаг регулируется отдельной главой БК РФ (гл. 14.1).

3. Бюджетное законодательство определяет порядок отражения в бюджетах поступлений средств от заимствований, погашения государственного (муниципального) долга, возникшего из заимствований, и расходов на его обслуживание (ст. 113 БК РФ). Поступления в бюджет средств от заимствований учитываются в источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета путем увеличения их объема. Погашение основной суммы долга, возникшего из государственных (муниципальных) заимствований, учитывается в источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета путем уменьшения объема этих источников финансирования дефицита соответствующего бюджета. В то же время расходы на обслуживание долговых обязательств<sup>166</sup> учитываются в бюджете как расходы на обслуживание государственного (муниципального) долга.

Кроме того, к закону (решению) о бюджете в качестве приложения составляется программа государственных (муниципальных) внешних и внутренних заимствований, которая представляет собой перечень всех заимствований публично-правового образования на очередной финансовый год и плановый период по видам заимствований с отражением разницы

---

<sup>166</sup> 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 (ст. 119 БК РФ).

между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основного долга по каждому виду долгового обязательства.

Учет и регистрацию государственных долговых обязательств осуществляют соответствующие финансовые органы в государственных (муниципальных) долговых книгах.

### **§ 3. Бюджетный кредит**

*Бюджетный кредит представляется собой денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах (ст. 6 БК РФ).*

Бюджетные кредиты предоставляются, как правило, одним публично-правовым образованием другому публично-правовому образованию. Бюджетный кодекс РФ упоминает в качестве заемщиком также юридические лица. Однако бюджетные кредиты юридическим лицам могут предоставляться в исключительных случаях (абз. 4 п. 1 ст. 93.2 БК РФ).

Долговые обязательства, возникшие в результате государственных (муниципальных) заимствований по бюджетным кредитам, включаются в государственный (муниципальный) долг.

Из п. 1 ст. 93.2 БК РФ следует, что бюджетные кредиты предоставляются на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством, но на условиях и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены соответствующими законами (решениями) о бюджете, с учетом положений, установленных Бюджетным кодексом РФ и иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения.

Фактически бюджетное законодательство определяет, какие условия и требования должны соблюдаться публично-правовым образованием

(выступающим от его имени органом) при вступлении в отношения по бюджетному кредиту. С учетом того, что в бюджетном кредите как должником, так и кредитором является публично-правовое образование, такие требования Бюджетный кодекс РФ предусматривает для обеих сторон соответствующего правоотношения. В то же время с учетом основной цели привлечения бюджетных кредитов, заключающейся в финансировании дефицита бюджетов, регулирующие эти отношения нормы закреплены в гл. 13 БК РФ, посвященной дефициту бюджета и источникам его финансирования.

Бюджетные кредиты могут быть поделены на кредиты, предусмотренные законом (решением) о бюджете, и кредиты на пополнение остатка средств на едином счете бюджета.

Бюджетные кредиты, предусмотренные законом (решением) о бюджете, предоставляются с учетом условий и требований, указанных в ст. 93.3 БК РФ и соответствующих законов (решений) о бюджете. Предоставление таких бюджетных кредитов возможно как из федерального, так и из региональных и местных бюджетов.

Бюджетные кредиты на пополнение остатка средств на едином счете бюджета предоставляются только из федерального бюджета. Такие кредиты предоставляются за счет временно свободных средств единого счета федерального бюджета. Порядок предоставления этих бюджетных кредитов определяется ст. 93.6 БК РФ и постановлением Правительства РФ.<sup>167</sup>

В случае невозврата бюджетного кредита взыскание осуществляется во внесудебном порядке. Бюджетное законодательство предусматривает в данном случае исключение из принципа иммунитета бюджетов (п. 1 ст. 239 БК РФ).

---

<sup>167</sup> Постановление Правительства РФ от 20 авг. 2013 г. № 721 "Об утверждении Правил предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)".

#### **§ 4. Государственные (муниципальные) гарантии**

Государственные (муниципальные) гарантии, как и бюджетный кредит, могут формировать долговые обязательства публично-правового образования и включаются в государственный (муниципальный) долг. В связи с этим нормы о государственных (муниципальных) гарантиях размещены в гл. 14 БК РФ, касающейся государственного (муниципального) долга (ст. 115–117 БК РФ).

*Государственная или муниципальная гарантия – это вид долгового обязательства, в силу которого соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование (гарант) обязаны при наступлении предусмотренного в гарантии события (гарантийного случая) уплатить лицу, в пользу которого предоставлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств соответствующего бюджета в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства отвечать за исполнение третьим лицом (принципалом) его обязательств перед бенефициаром (ст. 6 БК РФ).*

Государственная (муниципальная) гарантия применяется, например, в тех случаях, когда публично-правовое образование заинтересовано в кредитовании какого-то субъекта, однако выделение средств из бюджета невозможно. В этом случае публично-правовое образование гарантирует, что погасит задолженность перед займодавцем (как правило, банком), если заемщик (субъект, в кредитовании которого заинтересовано публично-правовое образование) окажется неспособным самостоятельно исполнить свои долговые обязательства. Такой механизм стимулирует займодавцев (банки) предоставлять кредиты тем лицам, за которых выдана государственная (муниципальная) гарантия.

Как отмечал Высший Арбитражный Суд РФ, государственная (муниципальная) гарантия представляет собой не поименованный в главе 23 "Обеспечение исполнения обязательств" ГК РФ способ обеспечения



исполнения гражданско-правовых обязательств, при котором публично-правовое образование дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается гарантия, обязательств перед третьими лицами полностью или частично (пункт 1 статьи 115 БК РФ, пункт 1 статьи 329 ГК РФ).<sup>168</sup>

С учетом правовой природы государственных (муниципальных) гарантий суды исходят из того, что к ним могут применяться нормы гражданского законодательства, если иное не вытекает из закона или особенностей субъектного состава.<sup>169</sup> Такой подход приводит к тому, что законодатель старается урегулировать в Бюджетном кодексе РФ все особенности государственных (муниципальных) гарантий, вытекающие из их природы во избежание применения не всегда подходящих здесь общих норм гражданского законодательства.

Бюджетное законодательство предъявляет особые требования к оформлению государственной (муниципальной) гарантии, указывая ее содержание (п. 6 ст. 115 БК РФ) и устанавливая обязательную письменную форму (п. 3 ст. 115 БК РФ).

Государственные (муниципальные) гарантии выдаются, как правило, с правом регрессного требования к должнику.<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> Пункт 4 Постановления Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 "О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации".

<sup>169</sup> Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 31 июля 2015 г. № 307-ЭС15-5513 по делу № А13-16460/2013.

<sup>170</sup> Государственной (муниципальной) гарантией, не предусматривающей право регрессного требования гаранта к принципалу, могут обеспечиваться только обязательства хозяйственного общества, 100 процентов акций (долей) которого принадлежит соответствующему публично-правовому образованию (гаранту), государственного (муниципального) унитарного предприятия, имущество которого находится в собственности соответствующего публично-правового образования (гаранта), а государственной гарантией Российской Федерации, не предусматривающей право регрессного требования гаранта к принципалу, также могут обеспечиваться обязательства государственной корпорации, государственной компании или публично-правовой компании, учрежденных (созданных) Российской Федерацией (п. 7 ст. 115 БК РФ).

Бюджетный кодекс РФ, несмотря на формальные требования к государственной (муниципальной) гарантии, предусматривающие указание в ней принципала и бенефициара, устанавливает возможность предоставления государственных (муниципальных) гарантий, по которым бенефициаром или принципалом может быть неопределенный круг лиц. Однако в этом случае должны соблюдаться особые требования, предусмотренные ст. 115.1, 115.1-2 БК РФ.

Предоставление государственных (муниципальных) гарантий осуществляется на основании закона (решения) о бюджете, решений Правительства РФ (соответствующих органов субъекта РФ или муниципального образования), а также договора о предоставлении государственной (муниципальной) гарантии.

## **§ 5. Фонд национального благосостояния – средство обеспечения сбалансированности федерального бюджета**

Бюджетный кодекс РФ предусматривает формирование в составе федерального бюджета Фонда национального благосостояния (гл. 13.2 БК РФ).

Фонд национального благосостояния относится к так называемым *суверенным фондам*<sup>171</sup>.

Целями Фонда национального благосостояния являются обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, государственной поддержки формирования

---

<sup>171</sup> В литературе "выделяют следующие признаки суверенных фондов: активы фондов находятся в государственной собственности; они обособлены от иных государственных активов и обязательств (признак "суверенности"); фонды созданы для достижения различных публичных целей (например, страхование от рисков кризисных явлений в экономике, избавление от нежелательной ликвидности, сбережение средств для будущих поколений); деятельность по управлению фондами не связана с осуществлением денежно-кредитной и валютной политики, управлением публичными пенсионными фондами" (Шевченко Е.Е., Комягин Д.Л. Суверенные фонды в Российской Федерации: происхождение, формирование и управление // Публично-правовые исследования: электрон. журн. 2016. № 2).

долгосрочных сбережений, а также обеспечение сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и бюджета Социального фонда РФ в части обязательного пенсионного страхования.

Фонд национального благосостояния формируется за счет:

- дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета;
- доходов от управления средствами Фонда национального благосостояния.

Основным источником формирования Фонда национального благосостояния являются нефтегазовые доходы федерального бюджета, к которым относятся доходы федерального бюджета от уплаты:

- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья;
- вывозных таможенных пошлин на нефть сырую, на газ природный и на товары, выработанные из нефти;
- налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья;
- акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает определенную формулу, по которой рассчитываются дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета (п. 2–4 ст. 96.6 БК РФ). На основании этой формулы рассчитываются нефтегазовые доходы, которые направляются на осуществление расходов федерального бюджета, и нефтегазовые доходы, которые обозначаются в качестве дополнительных. Дополнительные нефтегазовые доходы фактически составляют профицит федерального бюджета. Такие доходы направляются в Фонд национального благосостояния.<sup>172</sup>

Управление средствами Фонда национального благосостояния осуществляется Министерством финансов РФ. Отдельные полномочия по

---

<sup>172</sup> Порядок расчета и использования нефтегазовых доходов именуется в некоторых нормативных актах и литературе как "бюджетное правило".

управлению средствами Фонда национального благосостояния могут осуществляться Центральным банком РФ.

Целями управления средствами Фонда национального благосостояния являются обеспечение их сохранности и стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе.

В процессе управления средствами Фонда национального благосостояния они могут размещаться в иностранную валюту и в установленные бюджетным законодательством виды финансовых активов (п. 4 ст. 96.11 БК РФ).

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Что означает принцип сбалансированности бюджетов?
2. Что такое дефицит бюджета и какие установлены его предельные размеры?
3. Какие существуют источники финансирования дефицита федерального бюджета?
4. Из каких элементов состоит государственный (муниципальный) долг?
5. Какими отраслями (подотраслями) права регулируются отношения, связанные с бюджетным кредитом?
6. Что собой представляет государственная (муниципальная) гарантия?
7. За счет каких источников формируется Фонд национального благосостояния и на какие цели могут использоваться его средства?

## **ГЛАВА 11. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ**

### **§ 1. Понятие межбюджетных отношений и их принципы**

Вопрос о межбюджетных отношениях приобретает актуальность в сложносоставных государствах. Россия представляет собой федеративное государство, в котором субъекты РФ вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ). Кроме того, в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно (ст. 12 Конституции РФ).

Важнейшей основой и гарантией самостоятельности как субъектов РФ, так и муниципальных образований является их обеспеченность финансовыми ресурсами. Соответственно, вышеназванные конституционные положения приводят к тому, что каждый из указанных уровней публично-правовых образований должен иметь свои финансовые основы и в первую очередь собственный бюджет.

В результате бюджетная система РФ включает в себя федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, а также местные бюджеты (ст. 10 БК РФ). Кроме того, в бюджетную систему РФ включаются бюджеты федеральных территорий.

Все эти бюджеты находятся в постоянном взаимодействии. Отношения, возникающие в процессе этого взаимодействия, принято называть межбюджетными отношениями.

В соответствии со ст. 6 БК РФ *межбюджетные отношения — взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.*

Указанное определение правильно отражает субъектный состав межбюджетных отношений. Их сторонами являются Российская Федерация, федеральные территории, субъекты РФ и муниципальные образования, ибо именно они являются собственниками средств соответствующих бюджетов.

Однако Бюджетный кодекс РФ не четко указывает содержание межбюджетных отношений. В финансово-правовой литературе в содержание межбюджетных отношений обычно включают разграничение доходов и расходов бюджетов между определенными уровнями бюджетной системы.<sup>173</sup>

Таким образом, *межбюджетные отношения можно определить как отношения, возникающие между различными публично-правовыми образованиями (Российской Федерацией, субъектами РФ, федеральными территориями и муниципальными образованиями) по поводу разграничения расходов и доходов между бюджетами бюджетной системы РФ.*

Межбюджетные отношения строятся на основе определенных принципов:

- 1) *принцип единства бюджетной системы Российской Федерации* (ст. 29 БК РФ);
- 2) *принцип самостоятельности бюджетов* (ст. 31 БК РФ);
- 3) *принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации* (ст. 30 БК РФ);
- 4) *принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований* (ст. 31.1 БК РФ).<sup>174</sup>

## **§ 2. Распределение расходов (расходных обязательств) между уровнями бюджетной системы РФ**

К межбюджетным отношениям относятся прежде всего отношения по разграничению расходных обязательств. Каждый уровень бюджетной системы имеет свои расходные обязательства, которые определены предметами ведения и полномочиями.

---

<sup>173</sup> Комментарий к Бюджетному кодексу РФ / Под ред. А.Н. Козырина. М.: ЭКАР, 2002. С. 287.

<sup>174</sup> Подробнее о принципах межбюджетных отношений см. § 4 гл. 8.

Основы разграничения предметов ведения и полномочий заложены в ст. ст. 71–73 Конституции РФ, устанавливающих предметы ведения Российской Федерации, субъектов РФ и предметы их совместного ведения, а также в ст. 130 Конституции РФ, которая закрепляет самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Детализация предметов ведения и полномочий осуществляется в Федеральном законе "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации"<sup>175</sup> и в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".<sup>176</sup>

В бюджетном законодательстве (гл. 11 БК РФ) осуществляется увязка разграничения предметов ведения и полномочий с разграничением расходных обязательств соответствующих бюджетов.

Бюджетное законодательство позволяет выделить несколько групп расходных обязательств в зависимости от их связи с предметами ведения и полномочиями публично-правовых образований и их органов. Фактически выделяются:

- 1) расходные обязательства, связанные с финансированием собственных полномочий;
- 2) расходные обязательства, связанные с делегированием полномочий;
- 3) расходные обязательства по финансированию добровольно принятых полномочий.<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> Федеральный закон от 21 дек. 2021 г. № 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации".

<sup>176</sup> Федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", статья 14 которого определяет вопросы местного значения, действует до 01 января 2027 г. в связи и с учетом принятия Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти".

<sup>177</sup> Подобная классификация встречается в литературе применительно к муниципальным образованиям (см.: Алексеев И.А., Денилханов Ш.Ш. Добровольно взятые полномочия органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 12. С. 35 – 39).

1. Расходные обязательства, связанные с финансированием собственных полномочий, имеются у публично-правовых образований всех уровней.

Для Российской Федерации они возникают в результате принятия федеральных законов, иных нормативных актов, заключения договоров (соглашений) при осуществлении федеральными органами государственной власти следующих полномочий:

- 1) полномочий по предметам ведения Российской Федерации;
- 2) полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

Субъекты РФ приобретают такие расходные обязательства в результате принятия законов, иных нормативных правовых актов субъекта РФ, а также заключения ими договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации следующих полномочий:

- 1) полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации;
- 2) полномочий по предметам совместного ведения, осуществляемых в силу Федерального закона "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" за счет бюджетов субъектов РФ. Кроме того, возможно принятие субъектами РФ расходных обязательств по предметам (вопросам) совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта РФ, которые будут осуществляться за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Муниципальные образования приобретают расходные обязательства на основании муниципальных правовых актов, договоров (соглашений) по



вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления.

Отдельно бюджетное законодательство для всех уровней бюджетной системы выделяет расходные обязательства, возникающие в результате заключения договоров (соглашений) казенными учреждениями, и расходные обязательства, возникающие в результате принятия законов, иных нормативных актов, предусматривающих предоставление межбюджетных трансфертов. Такое выделение связано с особым режимом данных видов расходных обязательств.

Все вышеперечисленные виды расходных обязательств подлежат финансированию за счет собственных доходов соответствующего бюджета (ст. 48 БК РФ), а также за счет источников финансирования дефицита этого бюджета.

2. Расходные обязательства, связанные с делегированием полномочий, возникают как у публично-правового образования, передающего полномочия, так и у их получающего и исполняющего.

Публично-правовое образование, делегирующее полномочие, обязано выделить субвенцию на его финансирование. Предоставление субвенций предусмотрено из федерального бюджета и из бюджетов субъектов РФ.

Основанием предоставления субвенций являются законы и иные нормативные акты. Конкретный размер субвенций предусматривается в законе о бюджете.

3. Установление расходных обязательств по финансированию добровольно принятых полномочий допускается при соблюдении двух условий (п. 6 ст. 85, п. 5 ст. 86 БК РФ):

- эти расходные обязательства связаны с решением вопросов, не отнесенных к компетенции другого уровня бюджетной системы и не исключены из компетенции принимающего их публично-правового образования;

- у публично-правового образования, принимающего эти расходные обязательства, имеются достаточные средства для их финансирования (за исключением межбюджетных трансфертов).

Одновременно бюджетное законодательство прямо запрещает принимать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции вышестоящего публично-правового образования, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

### **§ 3. Распределение доходов между бюджетами**

Межбюджетные отношения – это и отношения между различными уровнями бюджетной системы по разграничению доходов. Бюджетное законодательство призвано распределить весь массив доходов, аккумулируемых на территории Российской Федерации, между бюджетами бюджетной системы.

Для этого используется два основным метода распределения доходов:

1) метод процентных отчислений (первичное распределение финансовых средств). Его еще называют распределением источников доходов;<sup>178</sup>

2) метод межбюджетных трансфертов.

**1. Метод процентных отчислений** является первичным (базовым) при распределении доходов между бюджетами. Благодаря этому методу доходы, поступающие в бюджетную систему, получают привязку к соответствующему бюджету. В бюджетном законодательстве применение этого метода наиболее ярко проявляется в главах 7, 8, 9 БК РФ.

Характерными чертами метода процентных отчислений являются следующие:

---

<sup>178</sup> Шевелева Н.А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000 – 2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 32 – 44.

- установление размера дохода, направляемого в соответствующий бюджет, в процентах, в виде норматива отчисления;

- одинаковый размер отчислений дохода во все бюджеты соответствующего уровня. Например, в ст. ст. 56, 57 БК РФ установлены одинаковые нормативы отчислений в бюджеты всех субъектов РФ. Статья 58 БК РФ также предписывает субъектам РФ устанавливать единые нормативы отчислений для бюджетов всех муниципальных образований одного вида.

Процентные отчисления по общему правилу закрепляются в нормативных актах постоянного действия. На федеральном уровне нормативы отчислений определяются в Бюджетном кодексе РФ, на уровне субъектов РФ существуют законы о межбюджетных отношениях в соответствующем субъекте РФ. Это обеспечивает предсказуемость и стабильность бюджетно-правового регулирования и бюджетных отношений.

Закон (решение) о бюджете может включать процентные отчисления лишь в случаях, прямо предусмотренных в законе. С учетом п. 2 ст. 184.1 БК РФ такое возможно лишь если норматив распределения не определен в нормативном акте постоянного действия или в нормативном акте, имеющем большую юридическую силу.

Ведущую роль в установлении нормативов отчислений играет Российская Федерация. В Бюджетном кодексе РФ устанавливаются нормативы поступления доходов как в федеральный бюджет (гл. 7 БК РФ), так и в бюджеты субъектов РФ (гл. 8 БК РФ) и в местные бюджеты (гл. 9 БК РФ). Фактически Российская Федерация имеет полномочия устанавливать отчисления как по федеральным, так и по региональным и местным налогам.<sup>179</sup>

---

<sup>179</sup> Конституционным Судом РФ было указано, что "отнесение того или иного налога к собственным налоговым доходам бюджетов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, имея своим предназначением определение конкретного уровня публичной власти, ответственного за аккумулирование соответствующих налоговых ресурсов, и финансовое обеспечение выполнения им публичных функций, само по себе не может служить основанием для ограничения дискреции федерального законодателя по распределению – с соблюдением конституционных требований – доходов, поступающих от

Некоторыми полномочиями по установлению нормативов распределения обладают субъекты РФ. Они могут устанавливать свои нормативы распределения в отношении как налоговых, так и неналоговых доходов (ст. 58 БК РФ).

Субъекты РФ устанавливают свои нормативы распределения в законах о межбюджетных отношениях либо, если имеются основания, в ежегодно принимаемых законах о бюджете субъекта РФ.

Определенные полномочия по установлению нормативов отчислений могут принадлежать муниципальным районам и городским округам с внутригородским делением, т.е. тем муниципальным образованиям, на территории которых имеются другие муниципальные образования. Муниципальные районы могут установить нормативы отчислений от налоговых и неналоговых доходов в бюджеты находящихся на их территории городских и сельских поселений (ст. 63 БК РФ). Городские округа с внутригородским делением могут установить нормативы отчислений от налоговых и неналоговых доходов в бюджеты находящихся на их территории внутригородских районов (ст. 63.1 БК РФ)<sup>180</sup>.

Применение метода процентных отчислений в настоящее время приводит к высокой централизации доходов бюджетов на федеральном уровне. Бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты не получают на этом этапе распределения средств, которых было бы достаточно для

---

данных налогов, между бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также рассматриваться как несоразмерное ограничение конституционных прав субъектов Российской Федерации" (Определение Конституционного Суда РФ от 12 апр. 2005 г. № 142-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Губернатора Тульской области о проверке конституционности подпункта 8 пункта 3 статьи 7 Федерального закона "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации").

<sup>180</sup> Указанные полномочия актуальны для двухуровневой системы организации местного самоуправления. При одноуровневой системе, предусмотренной в п. 2 ст. 9 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" и упоминающей лишь городские округа, муниципальные округа и внутригородские муниципальные образования города федерального значения, такое распределение доходов, скорее всего, утратит актуальность.

финансирования всех расходных обязательств. Такое положение связано с разными причинами – обширными размерами территории Российской Федерации, существенными отличиями в социально-экономическом развитии субъектов РФ и муниципальных образований, особенностями бюджетной политики, в какой-то мере с несовершенством метода процентных отчислений и его приемов, применяемых в бюджетном законодательстве. В связи с этим метод процентных отчислений дополняется методом межбюджетных трансфертов.

**2. Метод межбюджетных трансфертов** позволяет осуществлять более «тонкую настройку» бюджетной системы, доходной части бюджетов, сглаживать различия в социально-экономическом уровне развития субъектов РФ и муниципальных образований, финансировать предоставление физическим и юридическим лицам равного объема государственных и муниципальных услуг.

Характерными чертами метода межбюджетных трансфертов являются следующие:

- определения размера дохода, направляемого в соответствующий бюджет, в твердой сумме;
- различающийся размер межбюджетных трансфертов, зависящий от различных факторов, определенных при их установлении.

*Межбюджетные трансферты – это средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации (ст. 6 БК РФ).*

Межбюджетные трансферты, предоставляемые на решение вопросов, отнесенных к ведению получающего их публично-правового образования – это дотации, межбюджетные субсидии и иные межбюджетные трансферты (за исключением субвенций). А межбюджетные трансферты, предоставляемые на осуществление отдельных полномочий, делегируемых с вышестоящего уровня бюджетной системы на нижестоящий – это субвенции.

Каждая форма межбюджетных трансфертов имеет свои особенности.

Основной разновидностью межбюджетных трансфертов являются **дотации**. Основная их цель – осуществление и стимулирование выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

*Дотации – это межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования* (ст. 6 БК РФ).

Бюджетное законодательство выделяет несколько разновидностей дотаций:

- 1) дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (напр., п.п. 1–10 ст. 131 БК РФ);
- 2) дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов (напр., абз. 1 п. 11 ст. 131 БК РФ);
- 3) иные дотации (напр., абз. 2 п. 11 ст. 131 БК РФ).

Основная задача по распределению доходов между бюджетами и бюджетному регулированию выполняется *дотациями на выравнивание бюджетной обеспеченности*. В литературе отмечается, что "сущность явления "выравнивание бюджетной обеспеченности" в российской интерпретации можно определить как создание системы правового регулирования, позволяющего финансово обеспечить исполнение расходных полномочий, закрепленных за соответствующим уровнем публичной власти, за счет межбюджетных трансфертов – дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности".<sup>181</sup>

Бюджетная обеспеченность субъектов РФ и размер дотаций определяются расчетным путем в соответствии с методикой, утвержденной Правительством РФ.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> Шевелева Н.А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000 - 2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2.

<sup>182</sup> Постановление Правительства РФ от 22 нояб. 2004 г. № 670 "О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации"

Размер дотаций, предоставляемых каждому субъекту РФ, устанавливается в ежегодно принимаемом федеральном законе о федеральном бюджете (п. 3 ст. 131 БК РФ).

Бюджетное законодательство также предусматривает предоставление *дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов* (в том числе в целях поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и (или) органов местного самоуправления) и *иных дотаций* (п. 11 ст. 131, ст. 138.4 БК РФ). Такие дотации могут предоставляться, например, на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели, в целях стимулирования роста налогового потенциала по налогу на прибыль организаций, в целях стимулирования субъектов Российской Федерации, принимающих меры по привлечению инвестиций и увеличению регионального налогового потенциала.<sup>183</sup>

**Межбюджетные субсидии**, как и дотации, являются разновидностью межбюджетных трансфертов, предоставляемых на решение вопросов, отнесенных к ведению получающего их публично-правового образования. В то же время они предоставляются для финансирования конкретных видов расходов.

Ключевыми моментами в определении межбюджетных субсидий является их *целевой характер* и *признак софинансирования*. Иными словами, межбюджетная субсидия предоставляется при условии, что получающее публично-правовое образование также частично финансирует соответствующий вид расходов.

Бюджетное законодательство выделяет *нисходящие, горизонтальные* и *восходящие межбюджетные субсидии*.

---

<sup>183</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 13 апр. 2010 г. № 231 "О порядке распределения и предоставления дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации".

*Российская Федерация* может предоставлять из федерального бюджета только нисходящие субсидии (ст. 132 БК РФ).

*Субъекты Российской Федерации* могут предоставлять из своих бюджетов все три разновидности межбюджетных субсидий – нисходящие, горизонтальные и восходящие (ст. 139, 138.3, ст. 138.1 БК РФ).

*Муниципальные образования* так же, как и субъекты Российской Федерации могут предоставлять нисходящие, горизонтальные и восходящие субсидии. Возможность предоставления нисходящих и горизонтальных субсидий предусмотрена ст. 142.3 БК РФ. Также Бюджетный кодекс РФ предусматривает предоставление восходящих межбюджетных субсидий муниципальными образованиями. Такие субсидии предоставляются в бюджет субъекта Российской Федерации из бюджетов городских, сельских поселений (внутригородских районов) и (или) муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением), которые имеют высокий уровень доходов (ст. 142.2 БК РФ)<sup>184</sup>. Эти субсидии в отличие ото всех иных имеют принудительный характер, т.к. инициатива их предоставления идет не от передающего, а от получающего бюджета.

**Субвенции** представляют собой межбюджетные трансферты, предоставляемые на осуществление отдельных полномочий, передаваемых с другого уровня бюджетной системы, т.е. на реализацию делегированных полномочий.

Субвенции, как и межбюджетные субсидии имеют целевой характер. Однако в силу того, что публично-правовое образование должно полностью компенсировать осуществление делегированных полномочий, признак софинансирования, характерный для межбюджетных субсидий, здесь не применяется. Субвенция должна полностью обеспечить осуществление делегированного полномочия.

---

<sup>184</sup> Такие субсидии иногда называются отрицательным трансфертом.



Российская Федерация предоставляет только нисходящие субвенции субъектам Российской Федерации (ст. 133 БК РФ).

Субъекты Российской Федерации могут предоставлять как нисходящие, так и восходящие субвенций (ст. 140, 138.2 БК РФ).

Муниципальные образования могут предоставлять нисходящие субвенций (ст. 142 БК РФ).

С появлением в законодательстве федеральной территории как особого вида публично-правовых образований в бюджетное законодательство были введены субвенции бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам из бюджета федеральной территории (ст. 138.5 БК РФ).

Помимо дотаций, субсидий и субвенций бюджетное законодательство предусматривает предоставление **иных межбюджетных трансфертов**.

Иные межбюджетные трансферты являются разновидностью межбюджетных трансфертов, предоставляемых на решение вопросов, отнесенных к ведению получающего их публично-правового образования. Они носят целевой характер.

Предоставление иных межбюджетных трансфертов осуществляется из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ (ст. 132.1 БК РФ), из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам (ст. 139.1 БК РФ) и из местных бюджетов (ст. ст. 142.4–142.7 БК РФ). Причем из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ предусмотрены только нисходящие межбюджетные трансферты, а из местных бюджетов также возможны восходящие (ст. ст. 142.5, 142.7 БК РФ).

Важным моментом является закрытый перечень видов иных межбюджетных трансфертов.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Дайте понятие межбюджетных отношений?
2. Какие ориентиры лежат в основе распределения расходных обязательств между бюджетами?

3. Какие предусмотрены методы разграничения доходов между бюджетами?
4. В каких нормативных актах по общему правилу устанавливаются процентные отчисления?
5. Что такое межбюджетные трансферты?
6. Какие предусмотрены формы межбюджетных трансфертов и в чем их отличия?
7. С помощью каких межбюджетных трансфертов финансируется реализация делегированных полномочий?

## ГЛАВА 12. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

### § 1. Понятие и структура бюджетного процесса.

Бюджетный процесс представляет собой институт бюджетного права, в рамках которого регулируется «динамика» отношений, связанных с расходами, доходами бюджетов и источниками финансирования их дефицита.

Бюджетный процесс не является обычным процессом, юридическим процессом в обычном понимании. Понятие бюджетного процесса призвано отразить не процессуальность соответствующих отношений, а их связь с продвижением бюджета. Бюджетный процесс означает движение бюджета как особого плана.<sup>185</sup> Он является практически единственным юридическим процессом, обслуживающим формирование и исполнение одного-единственного закона – закона о бюджете на предстоящий финансовый год.<sup>186</sup>

Понимание бюджетного процесса в качестве процесса движения бюджета как финансового плана-прогноза отражается на его легальном

---

<sup>185</sup> Худяков А. И. Основы теории финансового права // Худяков А. И. Избранные труды по финансовому праву / Сост. М. К. Сулейменов, Е. В. Порохов, М. В. Карасева, А. Т. Шаукенов. СПб.: Юридический центр-Пресс, 2010. С. 266.

<sup>186</sup> Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М.: Юрист, 2003. С. 58.

определении. В понятие бюджетного процесса включают те стадии, которые проходит бюджет (закон (решение) о бюджете) в процессе своего существования.

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

Фактически здесь выделяют 4 основные стадии бюджетного процесса:

- 1) составление проектов бюджетов;
- 2) рассмотрение и утверждение бюджетов;
- 3) исполнение бюджетов,
- 4) составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение годовых отчетов об исполнении бюджетов.<sup>187</sup>

Критерием выделения указанных стадий является переход бюджета из одного качества в другое. Как отмечается, «стадией в бюджетном процессе можно считать обособленный, самостоятельный и законченный этап деятельности государственных органов, в результате прохождения которого бюджет переходит из одного качественного состояния в другое».<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> В отдельных случаях эту стадию бюджетного процесса подразделяют на две – составление годовых отчетов об исполнении бюджетов и рассмотрение и утверждение годовых отчетов об исполнении бюджетов. В этом случае в бюджетном процессе образуется 5 стадий. Такое разделение объясняется тем, что составление годовых отчетов осуществляется исполнительными органами от своего собственного имени, а их рассмотрение и утверждение реализуется законодательными (представительными) органами от имени соответствующих публично-правовых образований как суверенное право.

<sup>188</sup> Пискотин М.И. Бюджетное право: (основные проблемы). М.: Юрид. лит., 1971. С. 66.

На стадии составления бюджет впервые появляется как единый финансовый план-прогноз. На следующей стадии бюджет приобретает обязательную юридическую силу – силу закона (решения) о бюджете. На стадии исполнения бюджетов бюджет реализуется (воплощается) в реальных экономических отношениях. Завершающая стадия придает бюджету статус исполненного.

Совокупность указанных стадий бюджетного процесса составляет бюджетный цикл, который длится более двух лет.

## **§ 2. Бюджетная классификация**

Большое значение для работы с бюджетом имеет *бюджетная классификация*. Под ней понимается *группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемая для составления и исполнения бюджетов, а также группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов и (или) операций сектора государственного управления, используемая для ведения бюджетного (бухгалтерского) учета, составления бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности, обеспечивающая сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации* (ст. 18 БК РФ).

Бюджетная классификация важна при составлении проекта бюджета, при его исполнении, т.к. обеспечивает правильное построение бюджета как финансового плана-прогноза и сопоставимость заложенных в нем показателей с исполнением бюджета.

Бюджетная классификация определяется в гл. 4 БК РФ. Более подробно порядок ее формирования и применения регулируется актами Минфина России<sup>189</sup>.

---

<sup>189</sup> См.: Приказ Минфина России от 24 мая 2022 г. № 82н "О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения".

Состав бюджетной классификации включает в себя:

- 1) классификацию доходов бюджетов,
- 2) классификацию расходов бюджетов,
- 3) классификацию источников финансирования дефицита бюджетов,
- 4) классификацию операций публично-правовых образований (классификацию операций сектора государственного управления).

**Классификация доходов бюджетов** призвана сгруппировать все доходы, предусмотренные законодательством о государственных и муниципальных доходах, в соответствии с требованиями бюджетного законодательства.

Классификации доходов бюджетов осуществляется по установленным кодам. В их числе:

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

Классификация доходов бюджетов имеет большое значение как для плательщиков, так и для получателей доходов бюджетов. Именно с учетом кодов классификации доходов бюджетов органы Федерального казначейства осуществляют учет доходов, поступивших в бюджетную систему Российской Федерации, и их распределение между бюджетами (п. 1 ст. 40 БК РФ). Соответственно, точное указание кода классификации доходов оказывает влияние на правильность распределения налогов и других доходов между бюджетами бюджетной системы.

**Классификация расходов бюджетов** предназначена для группировки расходов с учетом функций государства и муниципальных образований, с учетом состава расходных обязательств соответствующего бюджета.

В числе кодов классификации расходов бюджетов следующие:

- код главного распорядителя бюджетных средств;
- код раздела;
- код подраздела;

- код целевой статьи;
- код вида расходов.

Классификация расходов бюджетов играет важную роль для оценки целевого использования бюджетных средств. Использование бюджетных средств на цели, предусмотренные иным кодом классификации расходов бюджетов по сравнению с тем, в соответствии с которым они были предоставлены, влечет квалификацию такого действия как нецелевого использования бюджетных средств (ст. 306.4 БК РФ).

**Классификация источников финансирования дефицитов бюджетов** содержит группировку различных займов, кредитов и иных внутренних и внешних источников финансирования дефицита бюджетов.

В числе кодов этой классификации следующие:

- код главного администратора источников финансирования дефицитов бюджетов;
- код группы источника финансирования дефицитов бюджетов;
- коды группы, подгруппы, статьи и вида источника финансирования дефицитов бюджетов.

**Классификация операций сектора государственного управления** (КОСГУ) не применяется для группировки показателей бюджетов при их составлении, исполнении и т.д. Она используется для ведения государственными (муниципальными) органами, государственными (муниципальными) учреждениями, иными юридическими лицами, осуществляющими бюджетные полномочия получателя бюджетных средств бюджетного (бухгалтерского) учета, составления бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации<sup>190</sup>.

---

<sup>190</sup> Приказ Минфина России от 29 нояб. 2017 г. № 209н "Об утверждении Порядка применения классификации операций сектора государственного управления".

Классификация операций сектора государственного управления состоит из следующих групп:

- 100 "Доходы";
- 200 "Расходы";
- 300 "Поступление нефинансовых активов";
- 400 "Выбытие нефинансовых активов";
- 500 "Поступление финансовых активов";
- 600 "Выбытие финансовых активов";
- 700 "Увеличение обязательств";
- 800 "Уменьшение обязательств".

### **§ 3. Составление проектов бюджетов**

Составление проектов бюджетов является первой стадией бюджетного процесса. Результатом этой стадии является появление бюджета как единого сбалансированного документа (плана-прогноза).

Основной целью составления проектов бюджетов является финансовое обеспечение исполнения расходных обязательств (п. 1 ст. 169 БК РФ). Необходимо запланировать бюджетные ассигнования, достаточные для финансирования расходных обязательств, спрогнозировать доходы и, в случае обнаружения дисбаланса, изыскать источники финансирования дефицита бюджета.

Составление проектов бюджетов одновременно является процессом составления законопроекта о бюджете. В связи с этим данная стадия является также реализацией права законодательной инициативы. Однако право законодательной инициативы в отношении закона (решения) о бюджете ограничено, его субъектом могут быть лишь исполнительные органы общей компетенции. Бюджетный кодекс РФ прямо закрепляет, что составление проектов бюджетов – исключительная прерогатива Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и местных администраций муниципальных образований (п. 1 ст. 171 БК РФ).

Исполнительные органы общей компетенции выполняют организующую роль при составлении проектов бюджетов. Однако непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют финансовые органы (п. 2 ст. 171 БК РФ).

Указанные положения бюджетного законодательства недостаточно отражают роль иных органов при составлении проектов бюджетов, хотя фактически все государственные (муниципальные) органы участвуют в составлении проектов бюджетов. В бюджетном законодательстве и в подзаконных актах для обозначения участников стадии составления проектов бюджетов используется понятие субъектов бюджетного планирования.<sup>191</sup>

Существует специфика в составлении каждой части бюджета – расходов (бюджетных ассигнований), доходов бюджетов и источников финансирования их дефицитов.

**Составление проектов бюджетов по расходам.** В силу определенной приоритетности расходных обязательств при составлении проектов бюджетов по расходам необходимо предусмотреть бюджетные ассигнования на финансирование всех действующих и принимаемых расходных обязательств.

Ведущую роль в составлении проектов бюджетов по расходам играют главные распорядители бюджетных средств. Они ведут реестр расходных обязательств, осуществляют планирование соответствующих расходов бюджета, составляют обоснования бюджетных ассигнований (п. 1 ст. 158 БК

---

<sup>191</sup> Под субъектами бюджетного планирования на федеральном уровне понимаются федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, палаты Федерального Собрания РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Судебный департамент при Верховном Суде РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, Генеральная прокуратура РФ, Следственный комитет РФ, Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом", Государственная корпорация по космической деятельности "Роскосмос", Счетная палата РФ и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (см.: Постановление Правительства РФ от 24 марта 2018 г. № 326 "Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации").



РФ). Распорядители бюджетных средств также осуществляют планирование соответствующих расходов бюджета в отношении подведомственных им получателей бюджетных средств (п. 2 ст. 158 БК РФ).

Составление бюджетов по расходам осуществляется на основе программно-целевых методов планирования (бюджетирования, ориентированного на результат).<sup>192</sup> В основе бюджетных ассигнований лежат государственные (муниципальные) программы (ст. 179 БК РФ).

Государственные (муниципальные) программы утверждаются нормативными правовыми актами исполнительных органов общей компетенции.<sup>193</sup> Например, государственные программы Российской Федерации утверждаются постановлениями Правительства РФ.<sup>194</sup>

Указанные программы являются основой для составления проектов бюджетов. Однако после утверждения закона (решения) о бюджете они сами подлежат приведению в соответствие с ним (абз. 4 п. 2 ст. 179 БК РФ).

**Составление проектов бюджетов по доходам.** В отличие от планирования расходов бюджетов в отношении доходов используется термин *прогнозирование*. Доходы бюджета прогнозируются на основе прогноза социально-экономического развития территории,<sup>195</sup> а также законодательства о налогах и сборах, бюджетного законодательства Российской Федерации, и, кроме того, законодательства Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, устанавливающих неналоговые

---

<sup>192</sup> Переход от сметного планирования (на основе индексации сложившихся затрат по детальным позициям бюджетной классификации) к программно-целевому произошел на основании Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 – 2006 годах, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов".

<sup>193</sup> Постановление Правительства РФ от 26 мая 2021 г. № 786 "О системе управления государственными программами Российской Федерации".

<sup>194</sup> Перечень государственных программ Российской Федерации утвержден Распоряжением Правительства РФ от 11 нояб. 2010 г. № 1950-р.

<sup>195</sup> Прогноз социально-экономического развития составляется Министерством экономического развития РФ (соответствующими органами субъектов РФ и муниципальных образований).

доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (ст. 174.1 БК РФ).

Непосредственно оставлением проекта бюджета по доходам так же, как и по расходам занимаются финансовые органы. Однако важная роль в этом процессе принадлежит главным администраторам доходов бюджета (ст. 160.1 БК РФ). Они составляют прогноз поступлений доходов в бюджет по видам (подвидам) классификации доходов бюджетов. В дальнейшем эти показатели направляются в финансовые органы, которые формируют прогноз доходов соответствующего бюджета в целом.

Проекты бюджетов также **составляются по источникам финансирования дефицита бюджетов**. Этим занимаются главные администраторы источников финансирования дефицита бюджетов (ст. 160.2 БК РФ). Они готовят прогнозы поступлений от источников финансирования дефицита бюджетов. Администраторами источников финансирования дефицита бюджетов являются в первую очередь финансовые органы.

Показатели доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов обобщаются финансовыми органами. Они "собирают" бюджет в единое целое.

Перед внесением в законодательные (представительные) органы бюджеты рассматриваются Правительством РФ (соответствующими органами субъектов РФ и муниципальных образований).

К настоящему времени получила распространение практика проведения так называемого *«нулевого чтения»*, когда органы исполнительной власти еще до внесения проекта закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган согласовывают его показатели с представителями этих органов.<sup>196</sup> Такой подход позволяет оперативнее осуществлять утверждение закона (решения) о бюджете. В то же время

---

<sup>196</sup> См., напр.: Болтинова О.В. «Нулевое чтение» проекта федерального закона о федеральном бюджете в новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации // Финансовое право. 2018. № 1. С. 47–53.

соответствующие отношения требуют своего урегулирования в бюджетном законодательстве.

Бюджетное законодательство содержит требования (перечень показателей), которые должны содержаться в законе (решении) о бюджете (ст. 184.1 БК РФ). Указанные в ст. 184.1 БК РФ бюджетные показатели фактически обозначают основную цель стадии составления проектов бюджетов. А кроме того, эти требования формируют законодательную технику бюджетного закона.

#### **§ 4. Рассмотрение и утверждение бюджетов.**

Рассмотрение и утверждение бюджетов является второй стадией бюджетного процесса. В результате прохождения этой стадии бюджет приобретает силу закона (решения), становится обязательным юридическим актом.

Рассмотрение и утверждение бюджетов осуществляется законодательными (представительными) органами от имени соответствующих публично-правовых образований. На данной стадии происходит непосредственное формирование воли соответствующего публично-правового образования в лице его законодательных (представительных) органов относительно осуществления права собственности на средства бюджета. Здесь принимается решение, каким образом в дальнейшем, на стадии исполнения бюджетов, будут расходоваться бюджетные средства.<sup>197</sup>

Рассмотрение и утверждение бюджетов предполагает определенную проверку тех показателей, которые были разработаны исполнительными

---

<sup>197</sup> Г. Еллинек, например, указывал, что "установление бюджета есть по своему существу акт не материального законодательства, но акт управления" (*Еллинек Г. Бюджетное право // Публично-правовые исследования: ежегодник центра публично-правовых исследований. М.: Центр публично-правовых исследований, 2006. Т. 1. С. 634*). Похожая позиция была сформулирована Э. Н. Берендтсом (см.: *Берендтс Э. Н. Русское финансовое право. М.: РИОР : ИНФРА-М, 2013. С. 50*).

органами при составлении проектов бюджетов. В связи с этим данные отношения рассматриваются как разновидность предварительного (парламентского) финансового контроля.<sup>198</sup>

Рассмотрение и утверждение бюджетов по форме является законотворческим процессом. В связи с этим общие положения, касающиеся рассмотрения и утверждения закона (решения) о бюджете, содержатся в конституционном законодательстве. Бюджетное право определяет особенности рассмотрения и утверждения законов (решений) о бюджете, вытекающие из специфики бюджета как финансового плана-прогноза.

Рассмотрение и утверждение законов (решений) о бюджете не только правовое явление. Формирование воли относительно осуществления права собственности на средства бюджетов имеет также политическую окраску. Как отмечают ученые, "бюджет, по существу, является актом политического значения"; "расходный бюджет является ничем иным, как перечнем кредитов, требуемых правительством и согласованных с политической партией, имеющей большинство в парламенте, для осуществления определённой политической программы".<sup>199</sup>

**Особенности рассмотрения и утверждения федерального бюджета** подробно регулируется Бюджетным кодексом РФ.

Проект федерального закона о федеральном бюджете должен быть внесен в Государственную Думу не позднее 1 октября текущего года.

Рассмотрению бюджета в палатах Парламента предшествуют определенные **предварительные процедуры**. Первоначально решается вопрос о принятии закона к рассмотрению. На этом этапе проверяется соблюдение формальных требований к законопроекту (ст. 194 БК РФ). Далее осуществляются подготовительные процедуры, в рамках которых принятый

---

<sup>198</sup> См., напр.: ст. 11 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ "О парламентском контроле".

<sup>199</sup> Жез Г. Общая теория бюджета. М. : Госфиниздат СССР, 1930. С. 3, 4. О политическом характере рассмотрения и утверждения бюджетов см.: Карасёва М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М.: Юрист, 2003. С. 58 – 70.

к рассмотрению закон направляется различным субъектам права законодательной инициативы, в соответствующие комитеты для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату РФ на заключение (ст. 195 БК РФ). После этого начинается непосредственное рассмотрение федерального бюджета в чтениях.

В настоящее время Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете в трех чтениях. Федеральный бюджет рассматривается по принципу от общего к частному, вначале рассматриваются общие бюджетные показатели, а потом детализированные.

**В первом чтении** обсуждаются концепция бюджета, прогноз социально-экономического развития и основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики. Указанные материалы носят информационный характер. Непосредственным предметом первого чтения являются основные характеристики федерального бюджета (п. 2 ст. 199 БК РФ). При рассмотрении бюджета в первом чтении Государственная Дума может либо согласиться с представленным проектом и принять его, либо отклонить. Внесение поправок в проект федерального бюджета в первом чтении не предусмотрено.

В случае отклонения федерального бюджета в первом чтении Бюджетный кодекс РФ предусматривает три варианта дальнейшего развития событий:

а) *передача законопроекта в согласительную комиссию*. В ее состав входят представители Правительства РФ, Государственной Думы и Совета Федерации. Решения в согласительной комиссии принимаются в два этапа. Вначале голосуют участники каждой стороны в отдельности. Принятым считается решение, за которое проголосовало большинство участников соответствующей стороны. На втором этапе голосование осуществляется сторонами комиссии в целом, т.е. одна сторона имеет один голос. Принятым здесь считается лишь то решение, которое было поддержано сторонами единогласно;

б) *возвращение законопроекта в Правительство РФ на доработку.*

Правительство РФ дорабатывает указанный законопроект с учетом предложений и рекомендаций и вносит доработанный законопроект на повторное рассмотрение Государственной Думы в первом чтении;

в) *постановка вопроса о доверии Правительству РФ.* В случае отставки Правительства РФ в связи с отклонением проекта федерального закона о федеральном бюджете вновь сформированное Правительство РФ представляет новый вариант проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год не позднее 30 дней после формирования. На практике этот вариант при отклонении проекта бюджета в России никогда не использовался.

При рассмотрении Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете во **втором чтении** утверждаются текстовые статьи федерального закона о федеральном бюджете, а также приложения к нему (п. 2 ст. 205 БК РФ).

Бюджетный кодекс РФ не предусматривает возможности отклонения проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении. В то же время предусмотрена возможность внесения в него поправок (п.п. 3–4 ст. 205 БК РФ). Следовательно, при несогласии с отдельными положениями бюджета Государственная Дума должна внести соответствующие коррективы, не отклоняя при этом законопроект.

При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете в **третьем чтении** утверждается ведомственная структура расходов. При этом законопроект выносится на голосование в целом.

Принятый проект федерального закона о федеральном бюджете передается в **Совет Федерации для одобрения**. Согласно ст. 106 Конституции РФ Совет Федерации обязан рассмотреть данный законопроект. В случае отклонения бюджета Советом Федерации предусмотрено образование согласительной комиссии (ст. 208 БК РФ).

Одобренный закон о бюджете направляется **Президенту РФ** для **подписания и обнародования**. При отклонении законопроекта Президентом также предусмотрено образование согласительной комиссии. Федеральный закон о федеральном бюджете подлежит официальному опубликованию не позднее пяти дней после его подписания (ст. 5 БК РФ).

**Основы рассмотрения и утверждения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов** заложены в Бюджетном кодексе РФ. Детально этот процесс регулируется актами бюджетного законодательства субъектов РФ и муниципальных образований. Практически в каждом субъекте РФ и муниципальном образовании принят закон (решение) о бюджетном процессе.

Рассмотрение и утверждение бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов начинается позднее по сравнению с утверждением федерального бюджета. Если федеральный бюджет вносится в Парламент не позднее 1 октября, то проект закона субъекта РФ о бюджете – не позднее 1 ноября, а проект решения о местном бюджете – не позднее 15 ноября текущего года (п. 1 ст. 185 БК РФ). Чем ниже уровень бюджетной системы, тем позднее может начинаться рассмотрение и утверждение соответствующего бюджета. Это связано с тем, что нижестоящие бюджеты должны знать какое количество доходов (межбюджетных трансфертов) они получают из вышестоящего бюджета.

Особенностью рассмотрения и утверждения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов является предварительное проведение *публичных слушаний*, т.е. народное обсуждение законопроектов.

Рассмотрение и утверждение бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов также осуществляется по принципу от общего к частному. Однако данный процесс занимает меньше времени по сравнению с утверждением федерального бюджета, т.к. в законодательных (представительных) органах субъектов РФ и муниципальных образованиях редко встречаются две палаты и меньшее количество чтений.

## § 5. Исполнение бюджетов

Исполнение бюджетов является сложной системой отношений, основной целью которых является реализация утвержденного бюджета в фактических финансовых отношениях.

*Исполнение бюджетов представляет собой деятельность, направленную на формирование (распределение) доходов и поступлений источников финансирования дефицита бюджетов, а также на организацию осуществления расходов бюджетов и выплат, связанных с источниками финансирования дефицита бюджетов.*

Бюджетный кодекс РФ достаточно детально регулирует порядок исполнения бюджетов, причем в отношении всех уровней бюджетной системы. В то же время принято значительное число подзаконных нормативных актов, конкретизирующих его предписания.

Исполнение бюджетов строится на основе принципов единства кассы и подведомственности расходов.<sup>200</sup>

Исполнение бюджетов обеспечивается Правительством РФ; высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ; местной администрацией муниципального образования. Организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган.

Исполнение бюджетов складывается из нескольких блоков отношений:

- исполнения бюджета по расходам;
- исполнения бюджета по доходам;
- исполнение бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета.

**Исполнение бюджетов по расходам** является наиболее урегулированной процедурой в Бюджетном кодексе РФ, причем в отношении всех уровней бюджетной системы. В то же время действует значительное

---

<sup>200</sup> Подробнее о принципах бюджетной системы см.: § 4 гл. 8.



число подзаконных нормативных актов, детализирующих нормы Бюджетного кодекса РФ.

Несмотря на то, что исполнение бюджетов связано с осуществлением бюджетных расходов, в границах бюджетного права не осуществляется реального движения финансовых ресурсов. Исполнение бюджетов по расходам осуществляется в рамках неимущественных правоотношений, предметом которых является бюджетная документация, фиксирующая движение финансовых ресурсов.

Бюджетный кодекс РФ включает в процедуру исполнения бюджета по расходам лишь четыре группы отношений (п. 2 ст. 219 БК РФ). Однако если анализировать этот процесс в целом, то он имеет более сложный характер.

Исполнение бюджетов по расходам непосредственно связано с законом (решением) о бюджете. Закон (решение) о бюджете можно назвать отправной точкой исполнения бюджетов по расходам.

Всю процедуру исполнения бюджета по расходам на примере федерального бюджета можно представить в виде следующих этапов:

1) составление Минфином России *сводной бюджетной росписи*.<sup>201</sup> Показатели сводной бюджетной росписи должны соответствовать федеральному закону о федеральном бюджете. Одновременно утверждаются *лимиты бюджетных обязательств*<sup>202</sup> для главных распорядителей бюджетных средств;<sup>203</sup>

2) направление Минфином России сводной бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств в Федеральное казначейство для учета

---

<sup>201</sup> См.: Приказ Минфина России от 04.04.2024 № 39н "Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета, а также утверждения (изменения) и доведения (отзыва) лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета".

<sup>202</sup> *Лимит бюджетных обязательств* – объем прав в денежном выражении на принятие казенным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде) (ст. 6 БК РФ).

<sup>203</sup> Лимиты бюджетных обязательств по расходам на исполнение публичных нормативных обязательств не утверждаются.

соответствующих показателей на лицевых счетах главных распорядителей бюджетных средств;<sup>204</sup>

3) направление Федеральным казначейством полученных от Минфина России бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств главным распорядителям бюджетных средств в форме *казначейских уведомлений*;<sup>205</sup>

4) составление главным распорядителем *бюджетной росписи* в соответствии с показателями сводной бюджетной росписи и лимитами бюджетных обязательств по соответствующему главному распорядителю. На данном этапе главный распорядитель распределяет выделенные ему бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств по нижестоящим распорядителям и получателям бюджетных средств. Указанные бюджетные данные формируются в *расходные расписания*;

5) направление главным распорядителем подготовленных *расходных расписаний* в органы Федерального казначейства, в которых открыты лицевые счета получателей бюджетных средств;

6) направление Федеральным казначейством получателям бюджетных средств расходных расписаний, полученных от главных распорядителей бюджетных средств. Предварительно Федеральное казначейство учитывает эти лимиты бюджетных обязательств на лицевых счетах распорядителей (получателей) бюджетных средств;

7) принятие получателем средств бюджетных и денежных обязательств в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств. Принятие бюджетных обязательств осуществляется путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с

---

<sup>204</sup> Приказ Казначейства России от 17 окт. 2016 г. № 21н "О порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства".

<sup>205</sup> Приказ Минфина РФ от 30 сент. 2008 г. № 104н "О Порядке доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета и передачи бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня".

физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением (п. 3 ст. 219 БК РФ);

8) подтверждение денежных обязательств.<sup>206</sup> Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты;

9) санкционирование Федеральным казначейством оплаты денежных обязательств (п. 5 ст. 219 БК РФ).<sup>207</sup> Федеральное казначейство в процессе санкционирования осуществляет контроль за:

- непревышением бюджетных обязательств над соответствующими лимитами бюджетных обязательств или бюджетными ассигнованиями, доведенными до получателя бюджетных средств, а также соответствием информации о бюджетном обязательстве коду классификации расходов бюджетов;
- соответствием информации о денежном обязательстве информации о поставленном на учет соответствующем бюджетном обязательстве;
- соответствием информации, указанной в платежном документе для оплаты денежного обязательства, информации о денежном обязательстве;
- наличием документов, подтверждающих возникновение

---

<sup>206</sup> Денежные обязательства – обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому или юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения (ст. 6 БК РФ).

<sup>207</sup> Приказ Минфина России от 30 окт. 2020 г. № 257н "Об утверждении Порядка санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и оплаты денежных обязательств, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита федерального бюджета".

денежного обязательства.<sup>208</sup>

Лишь после этого осуществляется списание средств со счетов Федерального казначейства;

10) подтверждение Федеральным казначейством исполнения денежных обязательств. Подтверждение исполнения денежных обязательств осуществляется на основании платежных документов, подтверждающих списание денежных средств с единого счета бюджета.

Порядок исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов регулируется нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований. Однако указанные акты должны соответствовать процедуре, описанной в Бюджетном кодексе РФ.

**Исполнение бюджетов по доходам** с учетом предмета бюджетного права<sup>209</sup> призвано обеспечивать распределение доходов, поступивших в бюджетную систему, между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами. Распределение доходов между бюджетами в меньшей мере по сравнению с исполнением бюджетов по расходам связано с законом (решением) о бюджете.

В бюджетном законодательстве исполнению бюджетов по доходам посвящены ст. ст. 40, 40.1, 218, 242.16 БК РФ. В развитие указанных норм принят приказ Министерства финансов РФ.<sup>210</sup>

Основное место в распределении доходов между бюджетами занимает Федеральное казначейство. Органы Федерального казначейства на основании нормативов распределения, содержащихся в бюджетном законодательстве, распределяют поступившие на их счета средства между счетами

---

<sup>208</sup> Ранее санкционирование рассматривалось как предварительный внутренний финансовый контроль, а нормы о нем были закреплены в гл. 26 БК РФ, посвященной государственному (муниципальному) финансовому контролю.

<sup>209</sup> О предмете бюджетного права подробнее см.: § 1 гл. 8.

<sup>210</sup> Приказ Минфина России от 15.11.2024 № 172н "Об утверждении Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации".

федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и счетами местных бюджетов.

Из п. 1 ст. 40 БК РФ следует, что первоначально доходы зачисляются на казначейские счета,<sup>211</sup> предназначенные для осуществления и отражения операций по учету и распределению поступлений между едиными счетами федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.<sup>212</sup> Органы Федерального казначейства распределяют доходы между едиными счетами бюджетов с учетом кодом бюджетной классификации. Такое распределение должно состояться не позднее следующего рабочего дня после их поступления на казначейские счета для осуществления и отражения операций по учету и распределению поступлений. Эти отношения также обозначены в ст. 218 БК РФ.

С учетом п. 2 ст. 40 БК РФ денежные средства считаются поступившими в доходы соответствующего бюджета с момента их зачисления на единый счет этого бюджета. В этот момент исполнение бюджетов по доходам завершается.

К исполнению бюджетов по доходам также относится возврат доходов из бюджетов. Внешне эти отношения больше похожи на расходование бюджетных средств. Однако они не подчиняются правилам исполнения бюджетов по расходам. Как отмечается в литературе, "поскольку присутствие в бюджете излишне уплаченных или взысканных сумм лишено надлежащего правового основания, они признаются подлежащими возврату безотносительно состояния бюджетов бюджетной системы, уровня обеспеченности финансовыми средствами публичных задач и функций, что

---

<sup>211</sup> Казначейский счет – это счет, открытый в Федеральном казначействе отдельному участнику системы казначейских платежей для осуществления и отражения в системе казначейских платежей операций участника системы казначейских платежей (ст. 6 БК РФ).

<sup>212</sup> Единый счет бюджета – это казначейский счет (совокупность казначейских счетов для федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации), открытый (открытых) в Федеральном казначействе отдельно по каждому бюджету бюджетной системы Российской Федерации для осуществления и отражения операций с денежными средствами по поступлениям в бюджет и перечислениям из бюджета (ст. 6 БК РФ).

исключает необходимость выделения бюджетных ассигнований и формирования лимитов бюджетных обязательств на соответствующие цели".<sup>213</sup>

В рамках исполнения бюджетов по доходам возможны также отношения, связанные с зачетом излишне уплаченных или излишне взысканных сумм и с уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

**Исполнение бюджетов по источникам финансирования дефицита бюджета** урегулировано в ст. 219.2 БК РФ. Важную роль здесь играют главные администраторы и администраторы источников финансирования дефицита бюджета (ст. 160.2 БК РФ). Исполнение бюджетов по источникам финансирования имеет двойственную природу. Оно включает в себя отношения, связанные либо с поступлением средств в бюджеты, либо с их расходованием на погашение долговых обязательств. В связи с этим для регулирования этих отношений применяются вышерассмотренные подходы, определяющие порядок исполнения бюджетов по доходам и по расходам.

## **§ 6. Казначейское сопровождение бюджетных средств**

Из бюджета средства выделяются не только участникам бюджетного процесса (получателям бюджетных средств), но и другим субъектам, не являющимся участниками бюджетного процесса. Федеральное казначейство РФ (финансовые органы субъектов РФ, муниципальных образований) осуществляет контроль за использованием бюджетных средств этими лицами. Это происходит в рамках казначейского сопровождения бюджетных средств (гл. 24.4 БК РФ).

С учетом ст. 6 БК РФ *казначейское сопровождение представляет собой проведение Федеральным казначейством (финансовыми органами*

---

<sup>213</sup> Кустова М. В. Возврат платежей из бюджетной системы РФ: проблемы согласованного отраслевого регулирования и правоприменения // Очерки финансово-правовой науки современности: моногр. / Под общ. ред. Л. К. Вороновой и Н. И. Химичевой. М.; Харьков: Право, 2011. С. 349.

*субъектов РФ (муниципальных образований) операций с денежными средствами участника казначейского сопровождения. В свою очередь под участником казначейского сопровождения понимается юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, физическое лицо - производитель товаров, работ, услуг, получающее средства, состав которых определен бюджетным законодательством, использование которых осуществляется после подтверждения на соответствие условиям и (или) целям, установленным при предоставлении средств.*

Казначейскому сопровождению, в частности, подлежат средства, предоставляемые с целью исполнения обязательств по заключенным с участниками казначейского сопровождения:

1) государственным контрактам о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг;

2) договорам (соглашениям) о предоставлении субсидий, договорам о предоставлении бюджетных инвестиций, договорам о предоставлении взносов в уставные (складочные) капиталы (вкладов в имущество) юридических лиц (их дочерних обществ), источником финансового обеспечения исполнения которых являются субсидии и бюджетные инвестиции;

3) контрактам (договорам) о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг, источником финансового обеспечения исполнения обязательств по которым являются средства, предоставленные в рамках исполнения государственных контрактов и вышеуказанных договоров (соглашений).

При казначейском сопровождении бюджетных средств участникам казначейского сопровождения открываются лицевые счета в Федеральном казначействе (соответствующем финансовом органе субъекта РФ, муниципального образования). Соответственно предоставляемые из бюджета средства учитываются на этих счетах, а не перечисляются на банковские счета, где имела бы возможность их бесконтрольного использования.

Федеральное казначейство (соответствующие финансовые органы субъектов РФ, муниципальных образований) осуществляет санкционирование операций со средствами участников казначейского сопровождения. Расходование средств с этих счетов производится после проверки информации о суммах и направлениях использования средств, указанной в распоряжении, на ее соответствие информации, содержащейся в государственном контракте, договоре (соглашении), контракте (договоре), и документах, подтверждающих возникновение денежных обязательств участника казначейского сопровождения. Иными словами, участники казначейского сопровождения поставлены в положение, близкое к положению получателей бюджетных средств с точки зрения контроля за использованием средств бюджетов.

Обычное казначейское сопровождение бюджетных средств представляет собой предварительный *документальный* контроль со стороны Федерального казначейства (соответствующих финансовых органов субъектов РФ, муниципальных образований). В то же время бюджетное законодательство предусматривает также возможность дополнительного осуществления *фактического* контроля. Такая процедура называется *расширенное казначейское сопровождение* (ст. 242.24 БК РФ). В этом случае дополнительно проверяется соответствие фактически поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг), в том числе с использованием фото- и видеотехники, информации, указанной в государственном контракте, договоре (соглашении) и т.д. Расширенное казначейское сопровождение позволяет бороться с правонарушениями, связанными с представлением недостоверных документов при обычном казначейском сопровождении.

Таким образом, в настоящее время отмечается тенденция расширения сферы применения бюджетно-правовых способов и средств предварительного контроля за законным и эффективным использованием средств бюджетов, распространение их на лиц, формально не являющихся



участниками бюджетного процесса, но использующих средства, предоставленные из бюджетов.

## **§ 7. Обращение взыскания на средства бюджетов**

Правовое регулирование обращения взыскания на средства бюджетов находится на стыке бюджетного права и норм, регулирующих исполнительное производство. С одной стороны, эти отношения являются особой процедурой исполнения бюджетов,<sup>214</sup> с другой, – исполнительным производством, в рамках которого объектом взыскания являются бюджетные средства.

По общему правилу обращения взыскания на средства бюджетов не допускается, т.к. бюджетным законодательством установлен *иммунитет бюджетов* (ст. 239 БК РФ). Однако из этого правила существуют значительные исключения. Основное из них касается судебных актов, которые являются обязательными и подлежат неукоснительному исполнению в соответствии со ст. 6 ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации". Кроме того, принцип иммунитета бюджета не распространяется на взыскания бюджетных средств из одного бюджета в пользу бюджета другого уровня (например, при возврате бюджетных кредитов, бюджетных субсидий, налогов, сборов и страховых взносов).

Обращение взыскания на средства бюджетов на основании судебных актов осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством (гл. 24.1 БК РФ). Служба судебных приставов исполнение таких требований не осуществляет.

Верховный Суд РФ разъяснил, что порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы

---

<sup>214</sup> Необходимо учитывать, что Высший Арбитражный Суд РФ считал, что правила гл. 24.1 БК РФ распространяются не только на случаи принудительного исполнения бюджетов по расходам, но и на случаи исполнения решений о возврате налогов, т.е. на отношения, связанные с исполнением бюджетов по доходам (см.: Постановление Президиума ВАС РФ от 8 июня 2010 г. № 401/10).

Российской Федерации установлен бюджетным законодательством и не может быть произвольно определен судом при изложении резолютивной части судебного акта.<sup>215</sup>

Бюджетный кодекс РФ предусматривает два порядка обращения взыскания на средства бюджетов:

1) исполнение судебных актов по искам к публично-правовым образованиям о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных (муниципальных) органов и их должностных лиц;

2) исполнение судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов по денежным обязательствам казенных учреждений.

Указанные процедуры выделяются с учетом состава должников и фактически охватывают всех возможных субъектов бюджетного права.<sup>216</sup>

1. Исполнительные документы по искам к публично-правовым образованиям о взыскании денежных средств за счет казны (за исключением судебных актов о взыскании денежных средств в порядке субсидиарной ответственности) направляются в финансовый орган данного публично-правового образования (например, в Министерство финансов РФ, если ответчиком была Российская Федерация).

Финансовый орган обязан исполнить судебный акт в течение трех месяцев. Для этих целей финансовому органам выделяются бюджетные ассигнования в соответствии с законом (решением) о бюджете. Какие-либо

---

<sup>215</sup> См.: абз. 4 п. 13 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 мая 2019 г. № 13 "О некоторых вопросах применения судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанных с исполнением судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации".

<sup>216</sup> Субъектами бюджетного права могут быть наряду с публично-правовыми образованиями и казенными учреждениями также государственные (муниципальные) органы. Однако государственные (муниципальные) органы выступают в правоотношениях либо от имени публично-правовых образований (тогда ответственность за причиненный ими вред несут эти публично-правовые образования) или как казенные учреждения (тогда они отвечают как самостоятельные субъекты).

принудительные меры исполнения бюджетным законодательством не предусматриваются.

В случае недостаточности выделенных ассигнований финансовый орган имеет право вносить изменения в сводную бюджетную роспись в целях исполнения судебных актов (п. 3 ст. 217 БК РФ).

При недостаточности полномочий у финансового органа на самостоятельную корректировку сводной бюджетной росписи он обязан инициировать внесение изменений в закон (решение) о бюджете, а также обратиться в суд с заявлением о предоставлении отсрочки или рассрочки исполнения судебного акта.<sup>217</sup>

Взыскатель в случае неисполнения судебного акта в течение установленного трехмесячного срока получает право направить исполнительный документ в службу судебных приставов для обращения взыскания на иное имущество казны. Такое обращение возможно лишь в случае, если судебный акт не был исполнен за счет бюджетных средств. Здесь проявляется принцип исполнительного производства, в соответствии с

---

<sup>217</sup> Применительно к взысканию средств за счет местных бюджетов Конституционный Суд РФ указал, что «при отсутствии или недостаточности в бюджете бюджетных ассигнований на соответствующие цели финансовый орган муниципального образования как субъект, уполномоченный федеральным законом организовать исполнение судебных решений по обращению взыскания на средства местного бюджета, должен своевременно уведомить об этом главу муниципального образования и его представительный орган, которые, в свою очередь, обязаны обеспечить исполнение судебного решения в соответствии с пунктом 2 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации – в порядке осуществления расходов, не предусмотренных бюджетом. При этом, поскольку установленный действующим бюджетным законодательством порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства местных бюджетов в качестве одного из существенных условий предусматривает предельный срок удовлетворения требований взыскателя, не делая каких-либо исключений, исполнение судебного решения за пределами этого срока предполагает соблюдение правил об отсрочке и рассрочке исполнения судебного акта, закрепленных в процессуальном законодательстве (статья 324 АПК Российской Федерации)» (Определение Конституционного Суда РФ от 1 окт. 2009 г. № 1312-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб обществ с ограниченной ответственностью "Торговый центр "Меркурий" и "Юридическая фирма "Пионер" на нарушение конституционных прав и свобод положениями абзаца пятого пункта 3 статьи 217 и пункта 5 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации").

которым взыскание на имущество обращается только при недостаточности денежных средств у должника.<sup>218</sup>

2. Исполнительные документы по искам к казенным учреждениям направляются в орган, в котором открыт лицевой счет казенного учреждения-должника (например, в Федеральное казначейство по искам к федеральным казенным учреждениям).<sup>219</sup>

Указанный орган в течение пяти дней направляет должнику уведомление о поступлении исполнительного документа с приложением копии судебного акта и заявления взыскателя.

Казенное учреждение-должник обязано в течение десяти дней представить в указанный орган информацию об источнике образования задолженности, о кодах бюджетной классификации, по которым должны быть произведены расходы бюджета по исполнению исполнительного документа, а также платежный документ на перечисление средств для исполнения исполнительного документа.

Казенное учреждение должно соблюдать целевой характер выделенных ему бюджетных ассигнований и предоставлять платежные документы в пределах выделенных (оставшихся) лимитов бюджетных обязательств.

При недостаточности у должника лимитов бюджетных обязательств на исполнение исполнительного документа он направляет запрос-требование своему главному распорядителю бюджетных средств, который должен

---

<sup>218</sup> Подробнее см: Приказ ФССП РФ от 15 мая 2009 г. № 195 "Об утверждении методических рекомендаций по исполнению судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации".

<sup>219</sup> Если исполнительный лист был направлен в орган Федерального казначейства, в котором отсутствует лицевой счет казенного учреждения-должника, орган Федерального казначейства возвращает исполнительный лист, но обязан довести до сведения взыскателя информацию о наличии открытых лицевых счетов должника в другом органе Федерального казначейства либо об отсутствии открытых лицевых счетов должника в органах Федерального казначейства (п. 7 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 мая 2019 г. № 13 "О некоторых вопросах применения судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанных с исполнением судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации").

выделить ему дополнительные лимиты бюджетных обязательств в трехмесячный срок.

При неисполнении исполнительного документа в течение трех месяцев орган, в котором открыт лицевой счет казенного учреждения-должника, приостанавливает операции по расходованию средств на всех лицевых счетах должника. Данная мера стимулирует должника к своевременному исполнению исполнительных документов.

Вышеуказанный порядок применяется также при исполнении решений налоговых органов о взыскании налогов, сборов и страховых взносов с казенных учреждений (ст. 242.6 БК РФ).

В случае неисполнения казенным учреждением судебного акта взыскатель имеет право обратиться в суд с заявлением о привлечении собственника имущества казенного учреждения-должника к субсидиарной ответственности.<sup>220</sup> Ответчиком в таком случае является публично-правовое образование в лице главного распорядителя бюджетных средств (п. 3 ст. 158 БК РФ).

Вступившие в силу судебные акты по таким делам исполняются в аналогичном порядке. Исполнительный лист направляется в орган, в котором открыт лицевой счет главного распорядителя бюджетных средств.

Вышеописанный специальный порядок обращения взыскания на средства бюджетов, предусмотренный гл. 24.1 БК РФ, применяется в отношении должников, которым открыты лицевые счета. Если же должники имеют счета в кредитных организациях, то действуют общие требования, предусмотренные Федеральным законом «Об исполнительном

---

<sup>220</sup> Судебная практика допускает одновременное предъявления иска как к основному должнику-казенному учреждению, так и к должнику, несущему ответственность при недостаточности лимитов бюджетных обязательств-главному распорядителю бюджетных средств, осуществляющему финансовое обеспечение деятельности находящегося в его ведении казенного учреждения за счет средств соответствующего бюджета (см.: п. 20 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 мая 2019 г. № 13 "О некоторых вопросах применения судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанных с исполнением судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации").

производстве». Иными словами, в таких случаях исполнительные документы могут исполнять судебные приставы-исполнители, а также кредитные организации (п. 13 ст. 242.3, п. 12 ст. 242.4, п. 12 ст. 242.5 БК РФ).

## **§ 8. Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение годовых отчетов об исполнении бюджетов**

Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение годовых отчетов об исполнении бюджетов представляет собой четвертую завершающую стадию бюджетного процесса. На данной стадии происходит сопоставление результатов исполнения бюджетов с теми показателями, которые были утверждены на стадии их рассмотрения и утверждения.

Указанная стадия делится на три основных этапа: *составление отчета, его внешняя проверка, рассмотрение и утверждение*.

1. Основная работа по *составлению годовых отчетов* ложится на финансовые органы. Однако те или иные задачи здесь выполняют практически все участники бюджетного процесса (ст. 264<sup>2</sup> БК РФ).

Все получатели бюджетных средств, администраторы доходов и администраторы источников финансирования дефицита бюджетов представляют бюджетную отчетность своим вышестоящим главным администраторам бюджетных средств.<sup>221</sup> Главные администраторы бюджетных средств направляют свою бюджетную отчетность в Федеральное казначейство (соответствующие финансовые органы субъектов РФ или муниципальных образований).<sup>222</sup>

---

<sup>221</sup> Главный администратор бюджетных средств является собирательным понятием для главных распорядителей бюджетных средств, главных администраторов доходов бюджетов и главных администраторов источников финансирования дефицита бюджетов (п. 2 ст. 157 БК РФ). Обычно это понятие используется в нормах, касающихся бюджетной отчетности и контроля.

<sup>222</sup> Более подробно см.: Приказ Минфина России от 28 дек. 2010 г. № 191н "Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации".

На федеральном уровне Федеральное казначейство РФ далее составляет и представляет бюджетную отчетность в Министерство финансов РФ.

Министерство финансов РФ (финансовые органы субъектов РФ, муниципальных образований) далее направляет бюджетную отчетность вместе с законом (решением) об исполнении бюджета в Правительство РФ, соответствующий исполнительный орган субъекта РФ (муниципального образования).

2. Следующим этапом является *внешняя проверка годового отчета*. Внешняя проверка включает внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств и подготовку заключения на годовой отчет об исполнении бюджета.<sup>223</sup>

Внешняя проверка годового отчета осуществляется Счетной палатой РФ или соответствующими контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований.

3. Правительство РФ, исполнительные органы субъектов РФ (муниципальных образований) представляют годовой отчет об исполнении бюджета одновременно с законом (решением) об исполнении бюджета в законодательные (представительные) органы для *рассмотрения и утверждения*. Здесь он рассматривается и утверждается как законопроект. При этом законодательные (представительные) органы заслушивают заключение соответствующих контрольно-счетных органов по результатам внешней проверки годового отчета.

По результатам рассмотрения годового отчета принимается либо отклоняется закон (решение) об исполнении соответствующего бюджета.

---

<sup>223</sup> См.: СГА 203. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Последующий контроль за исполнением федерального бюджета (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 21 апр. 2017 г. № 3ПК).

Основанием для отклонения отчета об исполнении бюджета может быть лишь недостоверное или неполное отражение в нем данных (п. 2 ст. 264.11 БК РФ).

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Перечислите стадии бюджетного процесса.
2. Что такое бюджетная классификация?
3. Какой орган организует составление проекта федерального бюджета?
4. Какие этапы проходит федеральный закон о федеральном бюджете при его рассмотрении и утверждении?
5. Какие этапы включаются в исполнение бюджетов по расходам?
6. Какие органы исполняют судебные акты, предусматривающие обращение взыскания на средства бюджетов?

## **ГЛАВА 13. ПУБЛИЧНЫЙ БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ**

### **§ 1. Понятие и система публичного бюджетного контроля**

Публичный бюджетный контроль является неотъемлемой частью бюджетных отношений.

Вся система контрольных отношений, складывающихся в бюджетной сфере, представлена следующими направлениями:

1) государственный (муниципальный) финансовый контроль (гл. 26 БК РФ), в том числе внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль (п. 2 ст. 265 БК РФ) и внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль (п. 3 ст. 265 БК РФ);

2) особые бюджетные полномочия по контролю<sup>224</sup>, включающие в себя:

---

<sup>224</sup> Данное направление контроля и ее составляющие обозначены в Пояснительной записке к проекту Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ "О внесении



- контрольные полномочия законодательных (представительных) органов (на федеральном уровне эти полномочия регулируются в ст. 11 Федерального закона "О парламентском контроле"<sup>225</sup>);

- полномочия Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов субъектов РФ, в том числе аудит эффективности, экспертиза проектов законов (решений) о бюджете, иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства; анализ и мониторинга бюджетного процесса и др.;

- полномочия отдельных участников бюджетного процесса по организации и осуществлению внутреннего финансового аудита (ст. 160.2-1 БК РФ);

3) контрольные полномочия главных распорядителей бюджетных средств, обеспечивающих соблюдение условий предоставления субсидий и инвестиций неучастникам бюджетного процесса (подп. 10 п. 1 ст. 158 БК РФ).

## **§ 2. Государственный (муниципальный) финансовый контроль**

Государственный (муниципальный) финансовый контроль<sup>226</sup> регулируется гл. 26 БК РФ.

*Государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также соблюдения условий государственных*

---

изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

<sup>225</sup> Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ "О парламентском контроле".

<sup>226</sup> Термин «государственный (муниципальный) финансовый контроль» использован законодателем в гл. 26 БК РФ. В то же время ранее в науке финансового права он описывал все контрольные отношения, являющиеся предметом финансового права. Фактически он аналогичен современному понятию публичного финансового контроля. Однако для удобства в настоящей главе учебника этот термин используется в его законодательном понимании.

(муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета (п. 1 ст. 265 БК РФ).

Из указанного определения просматриваются широкие границы государственного (муниципального) финансового контроля, который охватывает не только сферу отношений, регулируемых бюджетным законодательством, но и обеспечивает контроль за соблюдением положений законов (актов), определяющих расходные обязательства бюджетов.

Бюджетное законодательство содержит широкий перечень подконтрольных субъектов (ст. 266.1 БК РФ)<sup>227</sup>. К их числу помимо участников бюджетного процесса (ст. 152 БК РФ) относятся многие иные юридические лица и физические лица. Такой подход к определению состава подконтрольных субъектов обусловлен необходимостью сопровождения бюджетных средств до достижения конечной цели их предоставления – исполнения обязанностей государства и местного самоуправления перед гражданами.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль (гл. 26 БК РФ) подразделяется на *внешний* (осуществляемый контрольно-счетными органами) и *внутренний* (осуществляемый исполнительными органами).

*Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль* осуществляется Счетной палатой РФ и контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований. Это – контроль за соблюдением положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, за соблюдением условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета; за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств. Кроме того, это – контроль в других сферах, установленных Федеральным законом "О Счетной палате Российской

---

<sup>227</sup> Ст. 266.1 БК РФ не совсем удачно именует подконтрольных субъектов объектами контроля.

Федерации" и Федеральным законом "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований".

При осуществлении полномочий по внешнему государственному (муниципальному) финансовому контролю органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля:

- проводятся проверки, ревизии, анализ, обследования и мониторинг;
- направляются объектам контроля представления и предписания;
- а также направляются финансовым органам (органам управления государственными внебюджетными фондами) уведомления о применении бюджетных мер принуждения;
- и осуществляется производство по делам об административных правонарушениях.

*Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль* осуществляется Федеральным казначейством и соответствующими исполнительными органами субъектов РФ и муниципальных образований.

К полномочиям органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля относятся:

- контроль за соблюдением положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;
- контроль за соблюдением условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета, государственных (муниципальных) контрактов и др.

При осуществлении полномочий по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля:

- проводятся проверки, ревизии и обследования;
- направляются объектам контроля акты, заключения, представления и (или) предписания;

- направляются финансовым органам (органам управления государственными внебюджетными фондами) уведомления о применении бюджетных мер принуждения;

осуществляется производство по делам об административных правонарушениях и т.д.

### **§ 3. Особые бюджетные полномочия по контролю**

В законодательстве можно выделить три основных направления (три группы органов), в рамках которых осуществляются особые бюджетные полномочия по контролю.

1. Законодательные (представительные) органы осуществляют несколько направлений бюджетного контроля:

- контроль в ходе рассмотрения и утверждения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и отчетов об их исполнении;

- контроль в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях законодательных (представительных) органов, их комитетов, комиссий, рабочих групп, в ходе проводимых этими органами слушаний и в связи с депутатскими запросами;

- формирование и определение правового статуса органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля.

На федеральном уровне данные полномочия регулируются в ст. 11 Федерального закона "О парламентском контроле".<sup>228</sup>

2. Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, наряду с их полномочиями по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля,<sup>229</sup> также осуществляют ряд бюджетных полномочий, в числе которых:

---

<sup>228</sup> Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ "О парламентском контроле".

<sup>229</sup> Подробнее см. § X главы X.

- аудит эффективности, направленный на определение экономности и результативности использования бюджетных средств;

- экспертиза проектов законов (решений) о бюджетах, иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства, в том числе обоснованности показателей (параметров и характеристик) бюджетов;

- экспертиза государственных (муниципальных) программ;

- анализ и мониторинг бюджетного процесса, в том числе по подготовке предложений по устранению выявленных отклонений в бюджетном процессе и совершенствованию бюджетного законодательства и др.

Указанные полномочия отражены в п. 2 ст. 157 БК РФ.

3. Внутренний финансовый аудит (ст. 160.2-1 БК РФ) представляет собой деятельность независимых структурных подразделений соответствующих участников бюджетного процесса по оценке исполнения принадлежащих им бюджетных полномочий, по подготовке предложений о повышении качества финансового менеджмента и т.д.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Какие направления публичного бюджетного контроля предусмотрено бюджетным законодательством?

2. Какие органы осуществляют внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль?

3. Какие органы осуществляют внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль?

4. Какие органы обладают особыми бюджетными полномочиями по контролю?

## **ГЛАВА 14. БЮДЖЕТНЫЕ НАРУШЕНИЯ И ПРИМЕНЕНИИ БЮДЖЕТНЫХ МЕР ПРИНУЖДЕНИЯ**

## **§ 1. Понятие бюджетного нарушения и система бюджетных мер принуждения**

*Бюджетным нарушением* признается совершенное высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации (местной администрацией), финансовым органом, главным администратором (администратором) бюджетных средств, государственным (муниципальным) заказчиком:

1) нарушение положений бюджетного законодательства Российской Федерации и иных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;

2) нарушение положений правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, формирование доходов и осуществление расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при управлении и распоряжении государственным (муниципальным) имуществом и (или) его использовании, повлекшее причинение ущерба публично-правовому образованию;

3) нарушение условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета;

4) нарушение условий государственных (муниципальных) контрактов.

Бюджетный кодекс РФ содержит широкое понимание бюджетных нарушений. Фактически под бюджетным нарушением понимаются деяния, нарушающие не только бюджетное законодательство, но также и иные нормативные акты, в частности регулирующие публичные нормативные обязательства и договорные отношения с публичным элементом.

Особенностью бюджетного нарушения является то, что законодатель не требует наличия у него полного состава правонарушения. Это касается субъективной стороны. Для оценки бюджетного нарушения не требуется вина, правоприменительные органы не должны оценивать ее наличие (или отсутствие).

Несмотря на широкое понимание бюджетного нарушения, закрепленное в Бюджетном кодексе РФ, нарушение норм бюджетного законодательства может относиться также к иным видам нарушений (правонарушений). Например, в п. 3 ст. 306.1 БК РФ указывается, что в отдельных случаях применение к участнику бюджетного процесса бюджетной меры принуждения не освобождает его должностных лиц при наличии соответствующих оснований от ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации. Речь идет об административной и уголовной ответственности.

Бюджетный кодекс РФ содержит закрытый перечень *бюджетных мер принуждения*, к которым относятся:

- беспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;
- беспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;
- беспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;
- приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).

Несовершенство норм Бюджетного кодекса РФ проявляется в том, что не все бюджетные нарушения, перечисленные при формулировании его определения (п. 2 ст. 306.1 БК РФ), и не все бюджетные меры принуждения, предусмотренные в их общем перечне (п. 2 ст. 306.2 БК РФ), реально отражаются (используются) в конкретных составах нарушений, закрепленных в гл. 30 БК РФ. Например, в Бюджетном кодексе РФ нет состава, предусматривающего бюджетные меры принуждения за нарушение правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства, за нарушение условий государственных (муниципальных) контрактов.

Наряду с применением бюджетных мер принуждения могут применяться меры ответственности в случаях, предусмотренных административным и уголовным законодательством. Фактически в настоящее время охранительные функции в объеме, необходимом для защиты многих отношений, указанных в ст. 306.1 БК РФ, выполняют ст. ст. 15.14–15.15.16 КоАП РФ.

## **§ 2. Виды бюджетных нарушений**

Бюджетный кодекс РФ предусматривает несколько видов бюджетных нарушений.

### **1. Нецелевое использование бюджетных средств (306.4 БК РФ).**

*Нецелевым использованием бюджетных средств признаются направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, лимитами бюджетных обязательств, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо правовым актом, являющимся основанием для предоставления указанных средств.*

В соответствии со ст. 306.4 БК РФ нецелевое использование бюджетных средств, источником финансового обеспечения (софинансирования) которых являлся межбюджетный трансферт, имеющий целевое назначение, влечет бесспорное взыскание суммы средств, использованных не по целевому назначению, или сокращение предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований).

### **2. Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита (306.5 БК РФ).**

Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита влечет бесспорное взыскание суммы непогашенного остатка бюджетного кредита и



пеней за его несвоевременный возврат в размере одной трехсотой действующей ключевой ставки Центрального банка РФ за каждый день просрочки и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) бюджету, которому предоставлен бюджетный кредит, на сумму непогашенного остатка бюджетного кредита.

**3. Неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом (ст. 306.6 БК РФ).**

Неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом влечет бесспорное взыскание суммы платы за пользование бюджетным кредитом и пеней за ее несвоевременное перечисление в размере одной трехсотой действующей ключевой ставки Центрального банка РФ за каждый день просрочки и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) бюджету, которому предоставлен бюджетный кредит, на сумму непогашенного остатка платы за пользование бюджетным кредитом.

**4. Нарушение условий предоставления бюджетного кредита (ст. 306.7 БК РФ).**

Нарушение условий предоставления бюджетного кредита, предоставленного одному бюджету бюджетной системы Российской Федерации из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации, в том числе использование соответствующих средств бюджета на цели, не предусмотренные правовым актом (договором), являющимся основанием для предоставления указанных средств, влечет бесспорное взыскание суммы средств, использованных с нарушением условий предоставления бюджетного кредита, и (или) платы за пользование ими и (или) приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций и

дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований).

Административные правонарушения, касающиеся бюджетных правоотношений, закреплены в ст.ст. 15.14–15.15.16 КоАП РФ.

Кроме того, уголовное законодательство предусматривает уголовную ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1 УК РФ).

### **§ 3. Порядок применения бюджетных мер принуждения**

Бюджетная мера принуждения применяется за совершение бюджетного нарушения, предусмотренного Бюджетным кодексом РФ, на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения.

*Под уведомлением о применении бюджетных мер принуждения понимается документ органа государственного (муниципального) финансового контроля, обязательный к рассмотрению финансовым органом, содержащий сведения о выявленных бюджетных нарушениях, и об объемах средств, использованных с указанными нарушениями, по каждому бюджетному нарушению (п. 5 ст. 306.2 БК РФ).*

При выявлении в ходе контрольного мероприятия бюджетных нарушений орган внешнего государственного (муниципального) финансового контроля направляет не позднее 30 календарных дней со дня окончания контрольного мероприятия уведомление о применении бюджетных мер принуждения финансовому органу, а копию такого уведомления – участнику бюджетного процесса, в отношении которого проводилось данное контрольное мероприятие.

В случае неустранения бюджетного нарушения, указанного в представлении, орган внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля направляет в срок, не превышающий 30 календарных дней со дня окончания срока исполнения представления, уведомление о применении бюджетных мер принуждения финансовому органу, а копию

такого уведомления – участнику бюджетного процесса, в отношении которого проводилась проверка (ревизия).

*Решение о применении бюджетных мер принуждения* подлежит принятию в течение 30 календарных дней после получения финансовым органом уведомления о применении бюджетных мер принуждения и исполнению в срок до одного года со дня принятия указанного решения.

Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов РФ (муниципальных образований) принимают решения о применении бюджетных мер принуждения, решения об изменении (отмене) указанных решений или решения об отказе в применении бюджетных мер принуждения в порядке, установленных Правительством РФ и также направляют эти решения соответственно Федеральному казначейству, финансовым органам субъектов РФ (муниципальных образований).<sup>230</sup>

Решения о применении бюджетных мер принуждения исполняется Федеральным казначейством, финансовыми органами субъектов Российской Федерации (муниципальных образований).

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Назовите понятие бюджетного нарушения.
2. Какие виды бюджетных нарушения предусмотрены в БК РФ?
3. Какие нормативные акты, помимо БК РФ, предусматривают ответственность за нарушения бюджетного законодательства?
4. Какие меры принуждения предусмотрены в БК РФ?
5. Какие органы вправе применять бюджетные меры принуждения?

---

<sup>230</sup> Подробнее см.: Постановление Правительства РФ от 7 фев. 2019 г. № 91 " Об утверждении Правил принятия Министерством финансов Российской Федерации, финансовыми органами субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), органами управления государственными внебюджетными фондами решений о применении бюджетных мер принуждения, решений об изменении решений о применении бюджетных мер принуждения, решений об отмене решений о применении бюджетных мер принуждения или решений об отказе в применении бюджетных мер принуждения".

## ГЛАВА 15. ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ

### § 1. Понятие финансов государственных внебюджетных фондов.

Государственные внебюджетные фонды являются важным звеном в структуре централизованных денежных фондов и имеют длительную историю своего развития, которая совершенствуется до сих пор. Создание их продиктовано необходимостью безотлагательного решения отдельных конституционных прав граждан и жизненно важных задач социального характера.

*Государственные внебюджетные фонды – это денежные фонды, образуемые вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, предназначенные для решения публичных задач и достижения определенных целей в области пенсионного и социального обеспечения граждан, находящихся на территории РФ, а также в области медицинского страхования в пределах базовых программ.*

Согласно статье 10 БК РФ государственные внебюджетные фонды входят в структуру бюджетной системы РФ. Они существуют на федеральном и региональном уровнях бюджетной системы Российской Федерации, имеют социальное назначение и представлены следующими:

- Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации (Социальный фонд Российской Федерации)<sup>231</sup>;

---

<sup>231</sup>Например, с 01.01.2023 в РФ произошло объединении двух фондов – Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ, в результате чего образовался новый государственный внебюджетный фонд – Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации (Социальный фонд РФ). Объединение Пенсионного фонда и Фонда социального страхования предусматривает полную преемственность всех выплат, услуг и обязательств, которые были в компетенции двух фондов. Оно направлено на повышение качества обслуживания граждан, более быстрое и удобное оформление мер поддержки. Объединение позволит снизить административную нагрузку на бизнес и расширить категории граждан, обеспеченных социальным страхованием.

- Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования (ФФОМС и ТФОМС).

В современных условиях внебюджетные фонды представляют собой механизм перераспределения национального дохода, а иногда и части совокупного общественного продукта, с целью защиты интересов отдельных социальных групп населения, решения конкретных задач экономического характера.

В настоящее время правовые основы создания и деятельности государственных внебюджетных фондов определяются главой 17 БК РФ «Бюджеты государственных внебюджетных фондов»; Федеральным законом «О Фонде пенсионного и социального страхования в Российской Федерации»,<sup>232</sup> Федеральным законом «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»,<sup>233</sup> а также ежегодно принимаемыми законами о бюджетах государственных внебюджетных фондов и нормативными правовыми актами Правительства РФ.

Государственные внебюджетные фонды, являются частью бюджетной системы Российской Федерации и обладают рядом особенностей в сравнении с федеральным, региональными и местными бюджетами.

Во-первых, денежные средства государственных внебюджетных фондов предназначены исключительно для целевого расходования на мероприятия, определенные законодательством РФ и субъекта РФ.

Во-вторых, сбор платежей и контроль за их поступлением в государственные внебюджетные фонды осуществляются налоговыми органами.

Так, правовое регулирование мобилизации, распределения и использования средств государственных внебюджетных фондов осуществляется законодательными (представительные) органами Российской

---

<sup>232</sup> Федеральный закон от 14.07.2022 № 236-ФЗ "О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации" // Российская газета. 2022. № 154–155.

<sup>233</sup> Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // СПС «Гарант» (дата обращения 19.06.2025).

Федерации и субъектов РФ, а также Министерством здравоохранения РФ, Министерство труда и социальной защиты РФ. Законодательные (представительные) органы рассматривают и утверждают бюджеты государственных внебюджетных фондов, а также отчеты об их исполнении (ст. 145 БК РФ). Минтруда РФ осуществляет координацию деятельности Социального фонда России;<sup>234</sup> Минздрав РФ осуществляет координацию деятельности Федерального фонда обязательного медицинского страхования.<sup>235</sup>

В этих целях федеральный министр: а) принимает нормативные акты по вопросам деятельности государственных внебюджетных фондов; б) вносит в Правительство РФ по представлению руководителя государственного внебюджетного фонда проекты федеральных законов о бюджете государственного внебюджетного фонда; в) вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государственных внебюджетных фондов.

Бюджеты федеральных государственных внебюджетных фондов принимаются в форме законов одновременно с принятием федерального закона о федеральном бюджете, а бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов – одновременно с принятием законов субъектов РФ о бюджете (ст. 145 БК РФ). Отчеты об исполнении бюджетов федеральных и территориальных государственных внебюджетных фондов утверждаются в форме законов.

Исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда обеспечивается Правительством Российской Федерации или высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации. Казначейское обслуживание исполнения бюджетов бюджетной

---

<sup>234</sup> См.: п. 4 ст. 2 ФЗ "О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации".

<sup>235</sup> См.: Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" // СПС «Гарант» (дата обращения 03.07.2024).

системы Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством (ст. 215.1 БК РФ).

Бюджетный кодекс РФ определяет структуру бюджета государственного внебюджетного фонда: доходы, расходы и источники финансирования дефицита бюджета.

Структура доходов государственных внебюджетных фондов формируется за счет:

- А) налоговых доходов;
- Б) неналоговых доходов;
- В) безвозмездных поступлений.

В статье 146 БК РФ определен перечень доходов бюджета для каждого государственного внебюджетного фонда.

Расходование средств государственных внебюджетных фондов осуществляются исходя из их целевой направленности, установленной законодательством РФ.

Так, согласно статье 147 БК РФ расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляются исключительно на цели, определенные законодательством Российской Федерации, включая законодательство о конкретных видах обязательного социального страхования (пенсионного, социального, медицинского), в соответствии с бюджетами указанных фондов, утвержденными федеральными законами<sup>236</sup>, законами субъектов Российской Федерации.

В федеральных законах предусматриваются расходные обязательства Российской Федерации, подлежащие исполнению за счет средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (п. 2 ст. 84 БК РФ), а в федеральных законах и в законах субъектов РФ – расходные обязательства субъектов РФ, подлежащие исполнению за счет средств

---

<sup>236</sup> См., например: Федеральный закон от 27.11.2023 № 542-ФЗ «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

бюджетов государственных внебюджетных фондов субъектов РФ (п. 2 ст. 85 БК РФ). Например, расходные обязательства Российской Федерации по выплате материнского капитала установлены в ФЗ «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей».<sup>237</sup> Эти расходные обязательства Российской Федерации учитываются при составлении соответствующих бюджетов государственных внебюджетных фондов, т.е. утверждаются при принятии бюджетов в соответствующих суммах. Исполнение расходных обязательств Российской Федерации осуществляется в ходе исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов.

В теории финансового права финансы государственных внебюджетных фондов рассматриваются как финансово-правовой институт. Это позволяет говорить о том, что государственные внебюджетные фонды как правовой институт представляет собой совокупность финансово-правовых норм, регулирующих отношения по формированию и использованию средств государственных внебюджетных фондов. Нормы, составляющие данный институт, могут быть объединены в следующие группы:

- нормы, устанавливающие систему государственных внебюджетных фондов;
- нормы, устанавливающие структуру доходов и направления расходов государственных внебюджетных фондов;
- нормы, устанавливающие порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов<sup>238</sup>.

Правовой институт государственных внебюджетных фондов является комплексным, т.к. его нормы «накладываются» на нормы бюджетного права

---

<sup>237</sup> См.: Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СПС «Гарант» (дата обращения 03.07.2024).

<sup>238</sup> См.: Финансовое право России: Учебник / Под ред. М.В. Карасевой. М., 2012. С. 272–273.



в части рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов.

## **§ 2. Финансово-правовой режим Социального фонда Российской Федерации**

Финансово-правовой статус Социального фонда РФ определен Федеральным законом о фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации,<sup>239</sup> другими федеральными законами,<sup>240</sup> нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.<sup>241</sup>

Социальный фонд РФ является государственным внебюджетным фондом, предназначенным для осуществления государством пенсионного обеспечения, обязательного пенсионного страхования, обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, социального обеспечения, предоставления мер социальной защиты (поддержки) отдельным категориям граждан, а также в целях осуществления иных государственных функций и полномочий, возложенных на Фонд в соответствии с законодательством Российской Федерации.

---

<sup>239</sup> См.: Федеральный закон от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // Российская газета. 2022. № 154-155.

<sup>240</sup> См.: Федеральный закон от 27.11.2023 № 542-ФЗ О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов; Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».

<sup>241</sup> Например: Постановление Правительства РФ от 23.01.2024 № 46 "Об утверждении коэффициента индексации выплат, пособий и компенсаций в 2024 году" // СПС «Гарант» (дата обращения 03.07.2024); Постановление Правительства РФ от 11.09.2021 № 1540 «Об утверждении Положения об особенностях порядка исчисления пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, ежемесячного пособия по уходу за ребенком» // СПС «Гарант» (дата обращения 03.07.2024).

Фонд является социальным, создается при Правительстве Российской Федерации в организационно-правовой форме государственного внебюджетного фонда, являющегося типом государственного учреждения. Средства бюджета Фонда являются собственностью РФ, Правительство РФ осуществляет полномочия от имени РФ по его управлению.

Социальный фонд России формируется только на федеральном уровне, открывает свои счета в Федеральном казначействе РФ в соответствии с бюджетным законодательством. Государственная Дума ежегодно принимает бюджет Социального фонда России в форме федерального закона.

**Бюджет социального фонда России** – это форма образования денежных средств и их расходования на цели пенсионного и социального страхования.

Средства бюджета Фонда являются собственностью Российской Федерации, не входят в состав других бюджетов и изъятию не подлежат.

В бюджет Фонда зачисляются налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

К числу **налоговых доходов** относятся доходы от уплаты минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения и некоторые иные налоговые доходы, предусмотренные пунктом 12 статьи 241 БК РФ.

К числу **неналоговых доходов** относятся различные виды страховых взносов, предусмотренные гл. 34 НК РФ и ст. 146 БК РФ.

К **безвозмездным поступлениям** относятся различные виды межбюджетных трансфертов, выделяемые из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ (подп. 1 п. 1 ст. 146 БК РФ).

Средства Фонда расходуются:

- на выплату страховых пенсий и социальных пособий;
- на доставку пенсий, выплачиваемых за счет средств бюджета Фонда;

- на выплату пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет;
- на оплату санаторно-курортного лечения, а также проезда к месту лечения и обратно;
- другие мероприятия.

Законодательством Российской Федерации может быть предусмотрено предоставление дотаций и (или) иных межбюджетных трансфертов из бюджета государственного внебюджетного фонда иному бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

В случае недостаточности средств в бюджете Фонда на исполнение обязательств по конкретному виду обязательного социального страхования и на финансирование других установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации расходов Фонда, Правительство Российской Федерации при разработке проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период предусматривает межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджету Фонда в размерах, позволяющих обеспечить исполнение указанных обязательств и финансирование таких расходов.<sup>242</sup>

### **§ 3. Финансово-правовой режим федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования**

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФФОМС) и территориальные фонды обязательного медицинского страхования (ТФОМС) являются внебюджетными фондами и составной частью централизованных денежных фондов финансовой системы РФ.

---

<sup>242</sup> См.: "О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов"// "Собрание законодательства РФ", 12.12.2022, № 50 (Часть III), ст. 8761.

Правовое положение Федерального фонда определяется Бюджетным кодексом РФ, Федеральным законом «Об обязательном медицинском страховании в РФ»<sup>243</sup>, другими федеральными законами и Уставом Федерального фонда обязательного медицинского страхования, утвержденным Правительством Российской Федерации.<sup>244</sup>

Правовое положение территориального фонда определяется ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в РФ»,<sup>245</sup> другими федеральными законами, а также законами субъекта Российской Федерации.

Территориальный фонд в своей деятельности подотчетен высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации и Федеральному фонду. Положение о территориальном фонде утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Целью создания ФФОМС и ТФОМС является обеспечение конституционных гарантий граждан в области обязательного медицинского страхования.

В иерархично построенной структуре обязательного медицинского страхования особое место занимают территориальные фонды (далее – ТФОМС), которые учитывают специфику соответствующего региона и также реализуют задачи государства по обязательному медицинскому страхованию в пределах соответствующего региона.

Территориальные фонды – некоммерческие организации, созданные субъектами Российской Федерации для реализации государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации.

---

<sup>243</sup> См.: ст. 33 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

<sup>244</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 29.07.1998 № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // СПС «Гарант».

<sup>245</sup> См.: ст. 34 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

В связи с этим, структура обязательного медицинского страхования (ОМС) представлена следующим образом:

**Страхователи => ФФОМС => ТФОМС => Страховые медицинские организации => Клиники, оказывающие услуги населению.**

Финансовые средства ФФОМС находятся в федеральной собственности, не входят в состав бюджетов других фондов и изъятию не подлежат. Соответственно, финансовые средства ТФОМС находятся в государственной собственности соответствующего субъекта Российской Федерации, не входят в состав других внебюджетных фондов и изъятию не подлежат.

*Бюджет федерального и территориальных фондов обязательного страхования – это форма образования и расходования средств на обязательное медицинское страхование, обеспечение финансовой стабильности государственной системы обязательного медицинского страхования и выравнивание финансовых ресурсов на его проведение.*

Порядок составления, представления и утверждения бюджетов государственных внебюджетных фондов, в том числе ФФОМС и ТФОМС, регламентируется ст. 145 БК РФ.

Бюджет ФФОМС и отчет о его исполнении ежегодно рассматриваются и принимаются Государственной Думой в ходе бюджетного процесса на федеральном уровне. На региональном уровне бюджеты ТФОМС и отчеты об их исполнении ежегодно утверждаются соответствующим представительным (законодательным) органом субъекта РФ.

Бюджет ФФОМС и бюджеты ТФОМС различны по структуре и по особенностям формирования.

Так, в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования зачисляются следующие виды доходов:

1) к налоговым доходам относятся:

- доходы от уплаты минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения и иные доходы, предусмотренные пунктом 12 статьи 241 БК РФ;

- доходы от уплаты налога на профессиональный доход – по нормативу 37 процентов;

2) в неналоговые доходы включаются различные виды страховых взносов, предусмотренные гл. 34 НК РФ и ст. 146 БК РФ, недоимки, различные виды пени, а также штрафы по страховым взносам на обязательное медицинское страхование неработающего населения в ФФОМС и доходы от размещения временно свободных средств ФФОМС;

3) в число безвозмездных поступлений включаются:

- межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые Федеральному фонду обязательного медицинского страхования;

- прочие поступления (подп. 3 п. 1 ст. 146 БК РФ).

В бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования зачисляются только неналоговые доходы и безвозмездные поступления (подп. 3 п. 1 ст. 146 БК РФ).

Расходы бюджета Федерального фонда осуществляются в целях обеспечения деятельности государственных лечебных учреждений, в том числе связанной с государственными закупками товаров для государственных нужд, выплатой персоналу, оказанием бесплатной первичной медицинской помощи, а также на оплату медицинской помощи женщинам в период беременности, после родов и в послеродовом периоде, а также профилактического осмотра в течение первого года жизни ребенка.<sup>246</sup>

В составе расходов бюджета Федерального фонда формируется нормированный страховой запас. Размер и цели использования средств нормированного страхового запаса Федерального фонда устанавливаются

---

<sup>246</sup> См. напр.: Федеральный закон от 27.11.2023 № 541-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2024 и на плановый период 2025 и 2026 годов» // СПС «Гарант» (дата обращения 04.07.2024).

федеральным законом о бюджете Федерального фонда на очередной финансовый год и на плановый период<sup>247</sup>.

Расходы бюджетов территориальных фондов осуществляются в целях финансового обеспечения деятельности (оказания услуг) государственных учреждений, в том числе связанной с государственными (муниципальными) закупками товаров для государственных (муниципальных) нужд, выплатой персоналу, софинансирование труда врачей и среднего медицинского персонала, социальное обеспечение и иные выплаты населению.<sup>248</sup>

В составе расходов бюджета территориального фонда может быть сформирован нормированный страховой запас.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Какие виды государственных внебюджетных фондов предусмотрены законодательством?
2. За счет каких видов доходов формируется Социальный фонд РФ?
3. За счет каких видов доходов формируются ФФОМС и ТФОМС?
4. Перечислите направления расходования средств Социального фонда РФ.
5. Опишите структуру функционирования обязательного медицинского страхования.
6. Какие органы рассматривают и утверждает бюджеты ТФОМС?

---

<sup>247</sup> См.: Федеральный закон от 27.11.2023 № 541-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2024 и на плановый период 2025 и 2026 годов» // СПС «Гарант» (дата обращения 04.07.2024).

<sup>248</sup> См.: Закон Воронежской области от 25.12.2023 № 139-ОЗ "О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Воронежской области на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов"; Закон Воронежской области от 23.07.2024 № 55-ОЗ «Об исполнении бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Воронежской области за 2023 год».

## РАЗДЕЛ II. ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ ПУБЛИЧНЫХ ДЕНЕЖНЫХ ФОНДОВ

### ГЛАВА 16. ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЕ ПУБЛИЧНЫЕ ДЕНЕЖНЫЕ ФОНДЫ.

#### § 1. Правовое регулирование финансов государственных и муниципальных учреждений

1. Финансы государственных и муниципальных учреждений относятся к группе децентрализованных фондов. Они находятся в государственной или муниципальной собственности, в связи с чем могут быть включены в состав государственных (муниципальных) финансовых фондов. Государственные и муниципальные учреждения обладают правом оперативного управления на принадлежащее им имущество (ст. 296 ГК РФ). В связи с этим отношения, связанные с формированием и использованием финансов данных учреждений, составляют предмет финансового права.

Правовой режим финансов государственных и муниципальных учреждений предопределяется их типом. *Выделяется три типа государственных и муниципальных учреждений: казенные, бюджетные и автономные* (ст. 123.22 ГК РФ).

Современная система государственных и муниципальных учреждений была сформирована в результате реализации Федерального закона 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". В развитие данного закона было принято значительное число нормативных правовых актов.<sup>249</sup>

---

<sup>249</sup> Подробнее см.: Яговкина В. А. Вопросы совершенствования правового статуса государственных и муниципальных учреждений. М., 2011. С. 6–8.



Отношения, связанные с формированием и использованием финансов государственных и муниципальных учреждений, занимают особое место в системе финансового права.

Казенные учреждения относятся к участникам бюджетного процесса. Бюджетный кодекс РФ включает их в состав получателей бюджетных средств (ст. 6 БК РФ). Основные нормы, посвященные данному типу учреждений, содержатся в ст. 161 БК РФ.

Бюджетные и автономные учреждения включаются в состав неучастников бюджетного процесса. Они получают из соответствующих бюджетов субсидии и другие формы финансирования. Правовое положение бюджетных учреждений определяется в ст. 9.2 Федерального закона "О некоммерческих организациях". Автономным учреждениям посвящен отдельный закон – Федеральный закон "Об автономных учреждениях".

Сложившееся правовое регулирование финансов государственных и муниципальных учреждений свидетельствует о том, что соответствующий правовой институт в определенной мере пересекается с бюджетным правом. В то же время применительно к финансам бюджетных и автономных учреждений данные нормы занимают особое место в системе финансового права.

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

Финансы казенных учреждений тесно взаимосвязаны с финансами бюджетной системы. Формирование и использование средств казенных

учреждений фактически осуществляется в рамках исполнения соответствующего бюджета.

Казенные учреждения практически не имеют внешних источников доходов. Финансовое обеспечение их деятельности в отличие от других типов государственных и муниципальных учреждений полностью осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы. Наличие бюджетной сметы ограничивает казенные учреждения в самостоятельности использования бюджетных средств. Кроме того, казенные учреждения лишены права самостоятельно распоряжаться доходами, полученными от приносящей доход деятельности. Такие средства в полном объеме поступают в соответствующий бюджет (ст. 161 БК РФ).

Состав расходов казенных учреждений предопределяется их бюджетной сметой, сформированной на основе доведенных до учреждений лимитов бюджетных обязательств на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств по обеспечению выполнения функций казенного учреждения.<sup>250</sup>

Общий перечень расходов казенных учреждений закреплен в ст. 70 БК РФ, устанавливающей следующие виды бюджетных ассигнований на обеспечение выполнения функций казенных учреждений:

– оплата 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 Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, иных категорий работников, командировочные и иные выплаты в соответствии с трудовыми договорами (служебными контрактами, контрактами) и законодательством Российской

---

<sup>250</sup> См.: Приказ Минфина России от 14.02.2018 № 26н "Об Общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений".

Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами;

- оплата поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных (муниципальных) нужд;

- уплата налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации;

- возмещение вреда, причиненного казенным учреждением при осуществлении его деятельности.

Бюджетное законодательство предусматривает, что казенные учреждения осуществляет операции с бюджетными средствами через лицевые счета, открытые им в органах Федерального казначейства РФ или в финансовых органах субъектов Российской Федерации (муниципальных образований). При таком способе осуществления финансовой деятельности казенными учреждениями они юридически лишены непосредственного доступа к финансовым ресурсам. На их лицевых счетах учитываются лишь бюджетные ассигнования и (или) лимиты бюджетных обязательств, предельные объемы финансирования. Сами бюджетные средства находятся на едином счете соответствующего бюджета.

Ограниченная самостоятельность казенных учреждений в распоряжении их финансами в определенной мере компенсируется субсидиарной ответственностью публично-правового образования, являющегося собственником их имущества (п. 4 ст. 123.22 ГК РФ).

**3. Бюджетные и автономные учреждения** обладают большей самостоятельностью по сравнению с казенными учреждениями.

*Бюджетным учреждением в соответствии со ст. 9.2 Федерального закона "О некоммерческих организациях" признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно*

*органов государственной власти (государственных органов), органов публичной власти федеральной территории или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.*

*Под автономным учреждением ст. 2 Федерального закона "Об автономных учреждениях" понимает некоммерческую организацию, созданную Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов публичной власти федеральной территории, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах).*

Финансы бюджетных и автономных учреждений формируются как за счет поступлений из бюджетов, так и за счет доходов, полученных этими учреждениями от приносящей доходы деятельности.

Бюджетное законодательство предусматривает несколько основных форм финансирования деятельности бюджетных и автономных учреждений:

а) основной формой бюджетного финансирования бюджетных и автономных учреждений является предоставление им субсидий на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ) (абз. 1 п. 1 ст. 78.1 БК РФ).

Статья 6 БК РФ определяет государственное (муниципальное) задание как документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или)

объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ). Требования к государственному (муниципальному) заданию закреплены в ст. 69.2 БК РФ. В государственном (муниципальном) задании фактически отражаются те цели, для которых было создано соответствующее бюджетное или автономное учреждение.

Размер субсидии рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) в рамках государственного (муниципального) задания и нормативных затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, используемого при выполнении государственного (муниципального) задания, а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается указанное имущество;<sup>251</sup>

б) другой формой финансового обеспечения деятельности бюджетных и автономных учреждений является так называемая *субсидия на иные цели*, в том числе на возмещение затрат, а также недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг по ценам (тарифам), подлежащим в соответствии с законодательством Российской Федерации государственному регулированию (абз. 2 п. 1 ст. 78.1 БК РФ);

в) отдельной формой финансирования бюджетных и автономных учреждений выступают *субсидии на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности и приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность* (ст. 78.2 БК РФ). Предназначение этой субсидии следует из самого ее названия;

г) на бюджетные и автономные учреждения может возлагаться

---

<sup>251</sup> Подробнее см.: Постановление Правительства РФ от 26 июня 2015 г. № 640 "О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания".

осуществление полномочий федерального органа государственной власти (государственного органа), исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления по исполнению публичных обязательств перед физическими лицами.<sup>252</sup> В этом случае бюджетному и автономному учреждению предоставляется финансовое обеспечение на осуществление указанных полномочий. Учреждение осуществляет оплату денежных обязательств по исполнению публичных обязательств от имени федерального органа государственной власти (органа местного самоуправления).

Бюджетное финансирование бюджетных и автономных учреждений осуществляется в рамках бюджетных ассигнований, предусмотренных на эти цели в законе (решении) о бюджете.

Помимо получения бюджетного финансирования бюджетные и автономные учреждения вправе заниматься приносящей доход деятельностью. В отличие от казенных учреждений бюджетные и автономные учреждения имеют право самостоятельно использовать поступающие от указанной деятельности средства.

Бюджетное учреждение осуществляет операции с поступающими ему в соответствии с законодательством Российской Федерации средствами через лицевые счета, открываемые в территориальном органе Федерального казначейства или финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Автономные учреждения могут открывать как счета в кредитных организациях, так и лицевые счета в территориальном органе Федерального

---

<sup>252</sup> Подробнее см.: Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 590 "О порядке осуществления федеральным бюджетным учреждением и автономным учреждением полномочий федерального органа государственной власти (государственного органа) по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме, и финансового обеспечения их осуществления".

казначейства или финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Бюджетные и автономные учреждения самостоятельно несут ответственность по своим обязательствам. На публично-правовые образования по общему правилу не возлагается субсидиарная ответственность по их долгам (п. п. 5, 6 ст. 123.22 ГК РФ)<sup>253</sup>. В то же время применительно к лицевым счетам указанных учреждений предусмотрен особый порядок обращения взыскания. Он близок к процедуре обращения взыскания на бюджетные средства. Исполнительные документы об обращении взыскания на средства бюджетных и автономных учреждений исполняются теми органами, в которых открыты лицевые счета бюджетных и автономных учреждений.<sup>254</sup>

## **§ 2. Правовое регулирование финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий**

1. Финансы государственных и муниципальных унитарных предприятий являются звеном финансовой системы РФ. Они относятся к децентрализованным финансовым ресурсам, т.е. таким, которые образуются на конкретных предприятиях и используются на их производственные и социальные нужды.

Финансы государственных и муниципальных унитарных предприятий — это *экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием денежных доходов и накоплений этих субъектов на производственное и социальное развитие.*

---

<sup>253</sup> С учетом п. п. 5, 6 ст. 123.22 ГК РФ субсидиарная ответственность публично-правового образования может наступать лишь по обязательствам, связанным с причинением этими учреждениями вреда гражданам.

<sup>254</sup> Подробнее см.: п. 3.19 ст. 2 Федерального закона "Об автономных учреждениях", ч. 2 ст. 30 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений".

Правовое регулирование финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий дано в ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»<sup>255</sup>, а также в ГК РФ.

Согласно названным нормативным правовым актам, государственные и муниципальные унитарные предприятия подразделяются на две группы:

- а) предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения;
- б) предприятия, основанные на праве оперативного управления.

Они создаются на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ и на уровне муниципальных образований.

Финансово-правовые отношения государственных и муниципальных унитарных предприятий могут быть подразделены на четыре группы;

- правоотношения по уплате в бюджеты и государственные внебюджетные фонды налогов (НДС, акцизов, налога на прибыль и др.) и неналоговых платежей (страховых взносов, таможенных пошлин и др.);
- правоотношения по поводу получения предприятием средств из бюджетов – бюджетных ассигнований;
- правоотношения по поводу формирования на унитарном предприятии уставного фонда, а также внутрихозяйственных денежных фондов из прибыли, полученной предприятием;
- правоотношения по поводу передачи предприятием в бюджет части своей прибыли в качестве ее свободного остатка.

Финансово-правовой режим деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, является менее жестким, нежели предприятий, основанных на праве оперативного управления (казенных предприятий).

Структурная разница в финансово-правовом режиме деятельности государственного унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения от казенного предприятия состоит в том, что первое

---

<sup>255</sup> Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях".



имеет уставный фонд, а на последнем он не создается (ст. 12 ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»). Соответственно, финансово-правовые отношения по поводу формирования этого фонда на казенном предприятии не имеют места.

Финансово-правовые нормы, порождающие правоотношения в сфере государственных и муниципальных унитарных предприятий, включаются в различные финансово-правовые институты. Поэтому финансово-правовой институт финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий представляет собой вторичное образование в системе финансового права, а точнее – комплексный финансово-правовой институт, т.е. такой, который, являясь относительно самостоятельным, в то же время входит некоторыми частями в иные финансово-правовые институты.<sup>256</sup>

Так, нормы, порождающие отношения по уплате названными предприятиями налогов и сборов, включаются в подотрасль – налоговое право. А нормы, обеспечивающие уплату неналоговых платежей в бюджеты, включаются в институт неналоговых доходов бюджетов. Сюда же включаются и нормы, охватывающие зачисление в бюджет части прибыли этих предприятий. Нормы, порождающие правоотношения в связи с получением предприятиями бюджетных ассигнований, включены в бюджетное право. Однако, есть и такие нормы, которые, регулируя финансы государственных и муниципальных унитарных предприятий, не включаются ни в один из известных финансово-правовых институтов. Среди них нормы, определяющие порядок установления унитарному предприятию размера чистой прибыли, подлежащей перечислению в бюджет, б) нормы, определяющие порядок формирования уставного фонда государственного

---

<sup>256</sup> Впервые данное структурное подразделение в системе финансового права было выделено в учебнике финансовое право Н.И. Химичевой (См.: Советское финансовое право: Учебник / Под ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой М., 1987. С.180) и определено как особое подразделение финансового права. С опорой на выводы теории права (см: Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975 С. 158) данный институт определен как комплексный финансово-правовой институт М.В. Карасевой в учебнике Финансовое право РФ / Под ред. М.В. Карасевой М., 2002 С. 280.

или муниципального предприятия на праве хозяйственного ведения; в) нормы, определяющие порядок распределения прибыли на государственном унитарном предприятии на праве хозяйственного ведения.

2. Уставный фонд формируется только на государственном или муниципальном унитарном предприятии, основанном на праве хозяйственного ведения. Он представляет собой вклад собственника (Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования) при создании предприятия для обеспечения его деятельности в размере, определенном уставом предприятия.

Правовой режим уставного фонда для этого рода предприятий определен в ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Уставный фонд может быть сформирован за счет денег, а также иного имущества.

Уставным фондом определяется минимальный размер имущества предприятия, гарантирующего интересы его кредиторов.

Финансово-правовым данный фонд является потому, что создается по инициативе собственника предприятия, которым является публично-правовое образование, и в императивном порядке.

Конкретный размер уставного фонда определяется в уставе унитарного предприятия. Согласно закону об унитарных предприятиях на государственных предприятия это размер составляет не менее 500 тыс. рублей, а на муниципальных предприятиях – не менее 100 тыс. рублей.

Уставный фонд формируется собственником за счет выделения предприятию финансовых ресурсов из бюджета. Уставный фонд должен быть сформирован собственником в течение трех месяцев с момента государственной регистрации такого предприятия.

В ходе деятельности предприятия его уставный фонд может быть увеличен или уменьшен. Увеличение уставного фонда возможно только по решению собственника имущества унитарного предприятия и за счет

доходов, полученных в результате деятельности этого предприятия. Уменьшение уставного фонда также возможно только по решению собственника, однако в результате этого он не должен быть меньше установленного законом его минимального размера.

3. В результате распределения прибыли на государственном и муниципальном унитарном предприятии образуются внутрихозяйственный фонды, которые используются на его производственное и социальное развитие.

Правовой режим распределения прибыли на казенном предприятии, и предприятии, основанном на праве хозяйственного ведения, существенно различаются.

В соответствии со ст. 17 ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», предприятия, работающие на праве хозяйственного ведения, после уплаты налога на прибыль и иных обязательных платежей перечисляют в бюджет часть прибыли. Такое перечисление осуществляется ежегодно. Размер этой прибыли определяется для каждого предприятия органом исполнительной власти, которому подведомственно данное унитарное предприятие.

Из оставшейся части прибыли вышеназванные предприятия создают резервный фонд, размер которого для каждого предприятия определяется в пропорции к уставному фонду предприятия. Средства резервного фонда используются исключительно на покрытие убытков предприятия. Из оставшейся части прибыли государственное и муниципальное унитарное предприятие формирует иные фонды согласно уставу этого предприятия.

В примерном уставе государственного и муниципального унитарного предприятия предусматривается возможность создания следующих фондов: а) социального фонда, средства которого используются на социальные нужды работников предприятия; б) жилищного фонда, используемого на строительство жилья работников предприятия; в) фонда материального поощрения работников предприятия.

Государственные и муниципальные предприятия на праве оперативного управления (казенные предприятия) распределяют полученную ими прибыль после перечисления ее части в бюджет согласно решению уполномоченного органа. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15.12.2007 № 872 «О создании и регулировании деятельности федеральных казенных предприятий» последние не более 25 % полученной прибыли должны перечислять в федеральный бюджета, а не менее 75% оставшейся прибыли должно быть зачислено в резервный и иные фонды в соответствии с уставом унитарного предприятия, а также может расходоваться по согласованию с уполномоченным органом управления.

Финансы государственных и муниципальных предприятий с юридической точки зрения образуют комплексный финансово-правовой институт.

### **§ 3. Правовой режим финансов государственных корпораций и публично-правовых компаний**

К децентрализованным публичным финансам относятся финансы государственных корпораций и публично-правовых компаний.

Финансы этих субъектов не относятся к государственным или муниципальным финансам, так как их собственником не являются публично-правовые образования. Однако они являются публичными финансами, ибо, не являясь государственными структурами, обеспечивают исключительно интересы государства, т.е. публичные.

Публичный характер этих субъектов обусловлен, в конечном итоге тем, что на рубеже веков у государства появилась необходимость активной инвестиционной и инновационной деятельности. Государство стало рассматривать крупные инвестиционные и инновационные проекты как свои государственные задачи. Бюджет в этих условиях не может взять на себя всю нагрузку, а государственные унитарные предприятия не способны в одиночку «потянуть» крупные государственные проекты. Государственные

корпорации и публично-правовые компании как раз и позволяют концентрировать для развития инвестиционных и иных крупных проектов самые различные виды имущественных и финансовых ресурсов.

Первая госкорпорация появилась в России в 1999 году и существует до настоящего времени. Она называется госкорпорация «Агентство по страхованию вкладов». Помимо этого, сегодня в числе госкорпораций – госкорпорации «Ростех», «ВЭБ.РФ», «Росатом», «Роскосмос».

Правовой статус госкорпораций определен специальными законами.<sup>257</sup> Кроме того, в отношении госкорпораций действует ФЗ «О некоммерческих организациях», ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Исходя из законодательства, госкорпорации характеризуются следующими чертами.

1. Учредителем госкорпорации является Российская Федерация. Никто кроме нее не может управлять госкорпорацией и контролировать ее деятельность. В связи с этим, природа собственности госкорпорации является публичной.

2. Госкорпорации являются не государственными институтами, а некоммерческими организациями с правом собственности на закрепленное за ними имущество.

3. Они имеют строго целевой характер деятельности, т.к. создаются для реализации социальных, управленческих и иных социально-полезных функций и вправе осуществлять для этого предпринимательскую деятельность. Соответственно, характер их деятельности является не

---

<sup>257</sup> Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом"; Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ "О страховании вкладов в банках Российской Федерации"; Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ "О государственной корпорации развития "ВЭБ.РФ"; Федеральный закон от 23.11.2007 № 270-ФЗ "О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции "Ростех"; Федеральный закон от 13.07.2015 № 215-ФЗ "О Государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос".

частным, а публичным. В соответствии с законодательством о госкорпорациях все они имеют право получать доход от хозяйственной деятельности, который должен быть использован исключительно на цели, ради которых госкорпорация создана. Учитывая тот факт, что эти цели являются исключительно публичными, правомерно утверждать, что и эти доходы госкорпорации являются по природе публично-правовыми. Хотя, конечно, образуются они в рамках частноправовых отношений.

4. Госкорпорация создается на основе имущественного вноса РФ, который является финансовым и натурально-вещественным.

Таким образом, госкорпорация в силу публичных целей ее деятельности, публичной природы ее собственности является публично-правовым явлением и, соответственно, юридическим лицом публичного права.<sup>258</sup>

С материальной точки зрения финансы госкорпораций, как следует из вышеназванных законов, включают в себя: а) финансовые ресурсы федерального бюджета, переданные Российской Федерацией в виде вноса в госкорпорацию при ее создании, б) субсидии, периодические выделяемые ей из федерального бюджета, в) доходы от деятельности госкорпораций, используемые исключительно на публичные цели, ради которых госкорпорация создана, г) средства специальных резервных и прочих фондов, формируемых госкорпорацией.

Перечень источников формирования финансов госкорпораций показывает, что большая часть финансовых отношений, возникающих в ходе деятельности госкорпораций, являются финансово-правовыми.

---

<sup>258</sup> См.: Ефимова Л.О. О правовой природе госкорпораций // Хозяйство и право. 2008. № 8. С. 66–67. Финансово-правовая природа госкорпораций исследовалась в научных работах (См.: Турбанов А.В. Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в РФ. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2004; Государственные корпорации и децентрализованные публичные финансы. Ежегодник 2008 / Под ред. С.В. Запольского, Д.М. Щекина. М., 2009; Стриханова Д.М. Государственные корпорации как субъект финансовых правоотношений. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук, М., 2010.

Соответственно, госкорпорации являются, прежде всего, участниками следующих правоотношений: 1) бюджетных правоотношений по выделению из федерального бюджета финансовых ресурсов (взноса) при создании госкорпораций, 2) бюджетных правоотношений по выделению госкорпорации из федерального бюджета периодических субсидий.

Кроме того, госкорпорации являются субъектами финансово-правовых отношений, связанных с формированием резервных и иных целевых фондов госкорпораций за счет различных финансовых ресурсов госкорпораций, субъектами правоотношений публичного финансового контроля госкорпораций, осуществляемого Счетной палатой РФ, а также отношений обязательного аудита госкорпораций, осуществляемого аудиторскими организациями.

Одновременно госкорпорации являются субъектами финансовых правоотношений по передаче унитарными предприятиями, находящимися в управлении госкорпорацией, части их прибыли на основе распоряжений госкорпорации как собственника имущества этих унитарных предприятий, а также финансовых правоотношений в связи с определением госкорпорациями норматива отчислений от прибыли унитарных предприятий для передачи последними части своей прибыли в бюджет госкорпорации.

Нельзя не учесть, что финансово-правовые отношения возникают и тогда, когда госкорпорация вступает в отношения с подчиненными ей унитарными предприятиями и учреждениями, входящими в ее состав в качестве главного администратора, администратора доходов бюджета, главного распорядителя и распорядителя бюджетных средств.

Наконец, госкорпорация вступает в финансовые правоотношения с бюджетом при уплате налогов, страховых взносов, неналоговых платежей и т.д.

Учитывая весомое количество финансово-правовых норм, регулирующих финансы госкорпораций, а также учреждение госкорпораций

Российской Федерацией, наличие у них полномочий публично-правового характера для реализации публичных задач государства, можно выделить в системе финансового права **комплексный финансово-правовой институт финансов госкорпораций**. Этот институт включает в себя нормы, входящие одновременно в бюджетное право, налоговое право, подотрасль публичного финансового контроля, финансово-правовой институт обязательного аудита, а также специальные нормы, регулирующие формирование финансов госкорпораций, и не входящие ни в один из иных финансово-правовых институтов.<sup>259</sup> К числу последних относятся нормы, наделяющие госкорпорации правом определять процент отчислений от прибыли унитарных предприятий, передаваемой в бюджет госкорпорации, а также нормы, регулирующие порядок создания резервных и иных фондов госкорпораций. К примеру, в ФЗ «О государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» установлено, что наблюдательный совет корпорации принимает решение о направлении части прибыли предприятий корпорации, остающейся в их распоряжении после уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей в доход корпорации (подп. 11 п. 1 ст. 23 Закона), а правление корпорации утверждает этот порядок. Равным образом, наблюдательный совет корпорации принимает решение о создании фондов корпорации и утверждает порядок расходования средств этих фондов, а правление корпорации подготавливает предложения по перечню проектов, которые финансируются за счет средств специальных резервных фондов корпорации. Равным образом, в ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» установлено, что госкорпорация «утверждает уставы подведомственных предприятий, вносит в них изменения, формирует уставные фонды указанных предприятий». А кроме того, госкорпорация «определяет порядок направления части прибыли подведомственных предприятий, остающихся в их распоряжении после уплаты налогов, сборов

---

<sup>259</sup> См: Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 158.



и иных обязательных платежей в доход корпорации» (подп. 1, 22 п. 1 ст. 8 Закона). А еще – «специальные резервные фонды госкорпорации «создаются за счет отчислений предприятий и организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты» (ст. 20 Закона). При этом, «федеральные ядерные организации – это федеральные государственные унитарные предприятия /.../, в отношении которых корпорация осуществляет от имени РФ полномочия собственника имущества.» (п. 8 ст. 2 Закона).

Помимо государственных корпораций к децентрализованным финансам, составляющим объект финансово-правового регулирования, сегодня относятся финансы **публично-правовых компаний**.

К публично-правовым компаниям сегодня относятся: публично-правовые компании «Единый заказчик в сфере строительства», «Военно-строительная компания», «Роскадастр», «Фонд развития территорий». Все публично-правовые компании действуют на основании ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»,<sup>260</sup> а создаются на основе законов и указов Президента РФ.<sup>261</sup>

Публично-правовые компании создаются Российской Федерацией, которая и является их учредителем. Публично-правовые компании создаются исключительно для реализации публичных задач, почему и наделяются полномочиями публично-правового характера. Последние, так же, как и госкорпорации являются некоммерческими организациями.

---

<sup>260</sup> Федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ "О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"

<sup>261</sup> См: Федеральный закон от 22.12.2020 № 435-ФЗ "О публично-правовой компании "Единый заказчик в сфере строительства" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"; Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства"; Федеральный закон от 30.12.2021 № 448-ФЗ "О публично-правовой компании "Роскадастр"; Указ Президента РФ от 18.10.2019 № 504 "О создании публично-правовой компании "Военно-строительная компания".

Учитывая тот факт, что госкорпорации и публично-правовые компании не являются субъектами права государственной собственности, а являются некоммерческими организациями, не обладающими правом государственной собственности на закрепленное за ними имущество, их финансы тоже, естественно, не являются государственной собственностью. Однако, поскольку, как уже было отмечено, вышеназванные субъекты созданы исключительно для выполнения публичной функции, и даже, как отмечается в науке, являются юридическим лицом публичного права,<sup>262</sup> постольку их следует рассматривать как субъекты финансового права.

С материальной точки зрения они, как и госкорпорации формируются за счет: а) вноса РФ из федерального бюджета, б) субсидий, выделяемых из федерального бюджета, в) доходов компании от ее деятельности, а также г) резервного и иных целевых фондов, формируемых компанией.

Очевидно, что финансы публично-правовых компаний имеют финансово-правовую природу, так как формируются, главным образом, в режиме финансово-правовых отношений. Так, в режиме бюджетных правоотношений им выделяются средства из федерального бюджета в виде вноса, как и периодически предоставляемые компаниям субсидии. В рамках финансового правоотношения осуществляется и проводимый Счетной палатой РФ публичный финансовый контроль, а также аудиторской организацией проводится обязательный аудит. Кроме того, доходы компаний от осуществления хозяйственной деятельности также имеют публично-правовую природу, ибо, исходя из законодательства могут быть использованы только на публичные цели, ради которых создана публично-правовая компания. За счет всех этих средств в компании могут по решению наблюдательного совета как высшего органа создаваться резервные и иные специальные фонды.

---

<sup>262</sup> См: Ефимова Л.О. О правовой природе госкорпораций // Хозяйство и право. 2008. № 8 С. 66-67.

Финансы публично-правовых компаний также образуют комплексный финансово-правовой институт. Часть норм этого института входит одновременно в другие финансово-правовые институты бюджетное право, налоговое право, подотрасль публичного финансового контроля, институт обязательного аудита, а часть норм, в особенности те, которые регулируют создание резервного и прочих внутрихозяйственных фондов в публично-правовой компании, являются сугубо оригинальными, т.е. не охватываются никаким другим правовым институтом. Все это и позволяет говорить о финансах публично-правовых компаний как вторичной структуре в системе финансового права, т. е. о комплексном финансово-правовом институте.

Однако, между финансово-правовым институтом госкорпораций и финансово-правовым институтом публично-правовых компаний есть большая разница. Финансово-правовой институт финансов госкорпораций позволяет сделать вывод, что в его состав включаются нормы, позволяющие госкорпорации как субъекту финансового права выступать в качестве субъекта, наделенного властными полномочиями в сфере публичных финансов. Конкретно, это имеет место в тех случаях, когда госкорпорации взаимодействуют с унитарными предприятиями, переданными Российской Федерацией этим корпорациям в управление. В соответствии с законодательством об отдельных госкорпорациях последние принимают властные решения о передаче им части прибыли этих унитарных предприятий. Что касается публично-правовых компаний, то они, как уже отмечалось, являются унитарными некоммерческими организациями, не имеющими в управлении унитарных предприятий, почему и не обладают властными полномочиями, осуществляя публичные задачи, возложенные на них Российской Федерацией.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Каким правом обладают государственные (муниципальные) учреждения на принадлежащие им финансовые ресурсы?

2. Какие доходы из бюджетов могут получать бюджетные и автономные учреждения?
3. На каких государственных (муниципальных) унитарных предприятиях создается уставный фонд?
4. Какие финансово-правовые отношения складываются в процессе деятельности государственных (муниципальных) унитарных предприятий?
5. Кто является собственником финансов госкорпораций и госкомпаний?
6. Какие существуют отличия между госкорпорациями и госкомпаниями?

## РАЗДЕЛ III. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕНАЛОГОВЫХ И ПАРАФИСКАЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

### ГЛАВА 17. НЕНАЛОГОВЫЕ ПЛАТЕЖИ В БЮДЖЕТЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РФ

#### § 1. Понятие и виды неналоговых доходов бюджетов бюджетной системы РФ

Одной из классификаций доходов бюджетов бюджетной системы РФ, предусмотренной Бюджетным кодексом РФ (ст. 41 БК РФ), является их деление *на налоговые и неналоговые доходы, а также на безвозмездные поступления.*<sup>263</sup>

Неналоговые доходы бюджетов характеризуются многообразием и различной правовой природой. Часть из них поступает в бюджет на основании гражданско-правовых договорных обязательств,<sup>264</sup> другие аккумулируются в результате применения мер различных видов юридической ответственности,<sup>265</sup> третьи – в результате уплаты законодательно установленных обязательных неналоговых платежей<sup>266</sup> и т.д. Поэтому правовая регламентация различных вопросов, возникающих до зачисления этих доходов в соответствующий бюджет, осуществляется нормами различных отраслей права.

В бюджетном законодательстве установлен открытый перечень подвидов неналоговых доходов (п. 3 ст. 41 БК РФ). Они конкретизируются в отдельных статьях применительно либо к бюджетам всех уровней

---

<sup>263</sup> В § 1–3 настоящей главы речь идет о неналоговых доходах федерального, региональных и местных бюджетов.

<sup>264</sup> Например, доходы от продажи или сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

<sup>265</sup> Например, административные и уголовные штрафы.

<sup>266</sup> Например, таможенные пошлины, патентные пошлины, плата за негативное воздействие на окружающую среду, экологический сбор, утилизационный сбор и т.д.

бюджетной системы РФ (ст. 42 БК РФ) либо к ее отдельным уровням (ст. 46, 51, 57, 62 БК РФ).

Бюджетное законодательство определяет шесть основных подвидов неналоговых доходов.

1. *Доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.* Из данного подвида неналоговых доходов исключаются доходы от использования любого вида (движимого и недвижимого) имущества бюджетных и автономных учреждений, а также государственных и муниципальных унитарных предприятий,<sup>267</sup> в том числе казенных, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых единым институтом развития в жилищной сфере.

Данный подвид неналоговых доходов раскрывается в ст. 42 БК РФ. В него входят следующие доходы:

- доходы, получаемые в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование государственного и муниципального имущества;
- средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в Центральном банке РФ и в кредитных организациях;
- средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности в залог, в доверительное управление;
- плата за пользование бюджетными кредитами;

---

<sup>267</sup> Доходы от использования любого вида имущества государственными и муниципальными предприятиями, основанными как на праве хозяйственного ведения, так и оперативного управления, а также бюджетными и автономными учреждениями поступают в самостоятельное распоряжение этих предприятий или учреждений соответственно. Это связано с правовым режимом принадлежащего им на соответствующем вещном праве имущества. В п. 2 ст. 299 Гражданского кодекса РФ установлено общее правило, согласно которому доходы от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении или оперативном управлении унитарного предприятия или учреждения, поступают в хозяйственное ведение или оперативное управление предприятия или учреждения.

- доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, за исключением случаев, установленных федеральными законами;

- часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей;<sup>268</sup>

- и некоторые другие доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности. Например, доходы от размещения временно свободных средств соответствующего бюджета, доходы от перечисления части прибыли Центрального банка РФ<sup>269</sup> и т.д.

2. *Доходы от продажи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.*<sup>270</sup> Этот вид неналоговых доходов должен рассматриваться как исключительный случай, допускаемый при соблюдении определенных условий (в частности, невозможность использования имущества в публичных целях как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе).<sup>271</sup>

В то же время доходы от продажи акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных

---

<sup>268</sup> См. подробнее порядок распределения прибыли государственных и муниципальных предприятий в Главе 16 учебника.

<sup>269</sup> В соответствии со ст. 26 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в федеральный бюджет перечисляется 75 процентов фактически полученной им по итогам года прибыли, остающейся после уплаты налогов и сборов в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

<sup>270</sup> Из этих доходов исключены доходы от продажи движимого имущества бюджетных и автономных учреждений, а также любого вида 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.

<sup>271</sup> См. подробнее: Васильева Н.В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / Под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: НОРМА, 2017. 304 с.

камней не относятся к числу неналоговых доходов, так как бюджетным законодательством им придается правовой режим источников финансирования дефицита бюджетов.<sup>272</sup>

### *3. Доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями.*

Как и другие типы государственных и муниципальных учреждений казенное учреждение может осуществлять приносящую доход деятельность путем оказания соответствующих услуг, если это предусмотрено его учредительными документами. Однако особый бюджетно-правовой статус указанных учреждений, которые в силу бюджетного законодательства являются получателями бюджетных средств, предполагает перечисление всех полученных доходов в соответствующий бюджет бюджетной системы РФ (п. 3 ст. 161 БК РФ).

*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.* Вопросы распределения данной группы доходов между бюджетами бюджетной системы РФ регламентируются в ст. 46 БК РФ<sup>273</sup> и в отдельных статьях о неналоговых доходах соответствующего бюджета не дублируются.

---

<sup>272</sup> См. подробнее об источниках финансирования дефицита бюджетов в Главе 10 Учебника.

<sup>273</sup> Существенные изменения в распределении указанного подвида неналоговых доходов связаны с принятием Федерального закона от 15 апр. 2019 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», которым ст. 46 БК РФ была изложена в новой редакции. В пояснительной записке к проекту данного Закона указывалось, что изменения в эту статью вызваны разночтением, неоднозначным толкованием и сложностью в практическом применении ее положений. Это приводит к тому, что штрафы за одни и те же административные правонарушения поступают в доходы бюджетов разных публично-правовых образований. Подробнее см.: Пояснительная записка «К проекту федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»».



### 5. Средства самообложения граждан<sup>274</sup>, инициативные платежи<sup>275</sup>.

Указанная группа неналоговых доходов подлежит зачислению в местные бюджеты. Данные виды платежей предусмотрены Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».<sup>276</sup> От иных видов неналоговых доходов их отличает строго целевой характер, поэтому они не подпадают под действие принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджета.<sup>277</sup>

Различие этих неналоговых доходов между собой заключается в механизме их применения. Как отмечается в литературе, законодательное определение средств самообложения свидетельствует о необязательности их уплаты гражданами. Однако если на местном референдуме (сходе) будет принято положительное решение по вопросу самообложения, то уплата их в местный бюджет станет обязательной не только для поддержавших решение о самообложении граждан, но и для тех, кто не участвовал в принятии решения или не поддержал его.<sup>278</sup> В то же время инициативные платежи уплачиваются исключительно на добровольной основе.

---

<sup>274</sup> Под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (ст. 69 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»).

<sup>275</sup> Под инициативными платежами понимаются денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и образованных в соответствии с законодательством Российской Федерации юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов (п. 2 ст. 70 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»).

<sup>276</sup> См.: Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти".

<sup>277</sup> См. подробнее: Шарандина Н.Л. Участие населения в бюджетном процессе: самообложение граждан и инициативное бюджетирование в России // Безопасность бизнеса. 2022. № 5. С. 33 – 40.

<sup>278</sup> См. например: Гришина Т.М. Самообложение населения в России: проблемы реализации и перспективы развития // Безопасность бизнеса. 2019. № 3. С. 21 – 27; Шарандина Н.Л. Участие населения в бюджетном процессе: самообложение граждан и инициативное бюджетирование в России // Безопасность бизнеса. 2022. № 5. С. 33 – 40.

6. *Иные неналоговые доходы.* Конкретные примеры указанного подвида доходов установлены в Бюджетном кодексе РФ применительно к бюджету соответствующего уровня бюджетной системы РФ (ст. 51, 57, 62 БК РФ). К ним, прежде всего, относятся доходы от различных видов неналоговых платежей.

Основу распределения неналоговых доходов между федеральным, региональными и местными бюджетами составляет бюджетное законодательство (ст. 46, 51, 57 и 62 БК РФ). Однако субъекты РФ имеют право установить единые для соответствующих видов муниципальных образований нормативы отчислений в их бюджеты от определенных видов неналоговых доходов. Закрытый перечень таких неналоговых доходов установлен в п. 3.2 ст. 58 БК РФ. Закрепление соответствующих нормативов возможно только в законе субъекта РФ, принятого на неопределенный срок. Аналогичное полномочие установлено для муниципального района и городского округа с внутригородским делением<sup>279</sup> (ст. 63, 63.1 БК РФ) путем установления соответствующих нормативов в актах представительных органов местного самоуправления неограниченного срока действия.

## **§ 2. Правовое регулирование и особенности неналоговых платежей**

Источниками формирования неналоговых доходов бюджетов бюджетной системы РФ, помимо прочего, выступают различные неналоговые платежи. В законодательстве и правоприменительной практике отсутствует единая терминология относительно тех платежей, которые обязательны к уплате в соответствующий бюджет, но установлены в иных нормативно-правовых актах нежели Налоговый кодекс РФ. Для их обозначения используются такие термины, как «сбор», «плата», «пошлины».

---

<sup>279</sup> Муниципальный район устанавливает единые нормативы отчислений неналоговых доходов для входящих в его состав городских и сельских поселений соответственно, а городской округ с внутригородским делением – для внутригородских районов.

Установить соотношение этих терминов проблематично, тем более ввиду их синонимичности с лингвистической точки зрения.<sup>280</sup>

Конституционный Суд РФ неоднократно в своих решениях при определении платежей, поступающих в федеральный, региональные или местные бюджеты, использовал термин «фискальные сборы».<sup>281</sup> Под ними судом понимаются все обязательные в силу закона публичные платежи, поступающие в бюджет, а не только являющиеся налогами и сборами в силу Налогового кодекса РФ. Поэтому термин «фискальный» применительно к неналоговым платежам свидетельствуют о факте их зачисления в соответствующий бюджетный фонд (федеральный, региональные или местные бюджеты).

Единый нормативно-правовой акт, устанавливающий перечень фискальных неналоговых платежей, в настоящее время отсутствует.<sup>282</sup> В Бюджетном кодексе РФ их можно определить, исходя из анализа статей, посвященных неналоговым доходам федерального, регионального и местных бюджетов (ст.ст. 51, 57, 62, 179.4 БК РФ). К числу неналоговых платежей относятся, например, плата за негативное воздействие на окружающую среду, экологический сбор, консульские сборы, патентные пошлины и т.д. Однако

---

<sup>280</sup> См.: Васильева Н.В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / Под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: НОРМА, 2017. 304 с.

<sup>281</sup> См. например: Постановления Конституционного Суда РФ от 8 нояб. 2022 г. № 47-П «По делу о проверке конституционности пункта 37 Правил взимания, исчисления, уплаты и взыскания утилизационного сбора в отношении самоходных машин и (или) прицепов к ним, а также возврата и зачета излишне уплаченных или излишне взысканных сумм этого сбора в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Трактородеталь Групп», от 19 июля 2019 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 24.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» в связи с запросом Арбитражного суда Республики Карелия».

<sup>282</sup> В литературе отмечается, что отсутствие системного правового регулирования неналоговых платежей не позволяет достоверно оценить эффективность их взимания как для государства, так и для общества. См. например: Зарипов В., Попов П., Ромащенко Л. Концепция совершенствования правового регулирования неcodифицированных налогов и сборов // Публичные финансы и налоговое право: ежегодник. – Вып. 5: Целевые публичные фонды и неналоговые платежи в странах Центральной и Восточной Европы / под ред. М. В. Карасевой (Сенцовой). Воронеж, 2015. С. 83; Крохина Ю. Неналоговые платежи в Российской Федерации: проблемы планирования, регулирования и администрирования // Там же. С. 103.

некоторые неналоговые платежи в качестве неналоговых доходов бюджетов в Бюджетном кодексе РФ не указаны. Вопросы их зачисления регламентируются отдельными федеральными законами.<sup>283</sup>

Весомый вклад в определение особенностей правового регулирования различных неналоговых платежей вносит Конституционный Суд РФ. Во многих решениях им отмечается необходимость распространения ряда принципов законодательства о налогах и сборах,<sup>284</sup> а также применения по аналогии отдельных норм Налогового кодекса РФ к неналоговым фискальным платежам.<sup>285</sup>

Несмотря на различную правовую природу неналоговых платежей, поступающих в федеральный, региональные и местные бюджеты, можно определить некоторые общие присущие им признаки. Многие из них следуют не только из законодательных норм, но и правовых позиций Конституционного Суда РФ.

*К признакам фискальных неналоговых платежей можно отнести следующие:*

1) *обязательность указанных платежей.* Этот признак выделяется не только в литературе,<sup>286</sup> но и в многочисленных решениях Конституционного

<sup>283</sup> Например, экологический сбор не указан в ст. 51 БК РФ в качестве неналоговых доходов федерального бюджета. Соответствующее положение установлено в п. 1 ст. 24.5 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

<sup>284</sup> См. например: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 июля 2019 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 24.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» в связи с запросом Арбитражного суда Республики Карелия».

<sup>285</sup> Например, Конституционный Суд РФ указал на необходимость применения в вопросах возврата излишне взысканного утилизационного сбора нормы ст. 79 НК РФ в части начисления процентов на возвращаемую сумму, пока отсутствует специальное правовое регулирование данного вопроса (Постановление Конституционного Суда РФ от 8 нояб. 2022 г. № 47-П «По делу о проверке конституционности пункта 37 Правил взимания, исчисления, уплаты и взыскания утилизационного сбора в отношении самоходных машин и (или) прицепов к ним, а также возврата и зачета излишне уплаченных или излишне взысканных сумм этого сбора в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Трактородеталь Групп»).

<sup>286</sup> См. например: Финансово-правовое регулирование обязательных платежей, уплачиваемых в федеральный бюджет Российской Федерации: монография / И.А.

Суда РФ применительно к различным неналоговым платежам. Признак обязательности в зависимости от вида неналогового платежа проявляется по-разному. Для тех неналоговых платежей, которые по своей сущности схожи с налогами, обязательность означает, что в случае их неуплаты осуществляется принудительное исполнение обязанности по их уплате. В литературе такое определение признака «обязательности» дается применительно к налогу.<sup>287</sup> К числу таких неналоговых платежей относятся, например, плата за негативное воздействие на окружающую среду, экологический сбор и т.д.<sup>288</sup>

Для остальных неналоговых платежей, схожих по своей правовой природе с установленными НК РФ сборами, в случае их неуплаты соответствующие органы власти отказывают в совершении юридически значимых действий или в предоставлении определенных прав. Такое определение признака «обязательности» встречается в литературе применительно к сборам, установленным в Налоговом кодексе РФ.<sup>289</sup> К таким неналоговым платежам относятся, например, патентные пошлины, таможенные пошлины, консульские сборы и т.д.<sup>290</sup>

Иногда обязательность некоторых фискальных платежей обеспечивается привлечением к административной ответственности за их неуплату;<sup>291</sup>

---

Цинделиани, А.Д. Селюков, М.М. Прошунин, Е.Г. Костикова; ред. И.А. Цинделиани; Рос. гос. ун-т правосудия. М., 2018. С. 40. Васянина Е.Л. Фискальное право России: монография / Под ред. С.В. Запольского. М.: КОНТРАКТ, 2013. 152 с.

<sup>287</sup> См.: Финансовое право: учеб. / Отв. ред. М. В. Карасева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2012. С. 325.

<sup>288</sup> Торгово-промышленная палата РФ использует для обозначения таких неналоговых платежей термин «повременные платежи». См. подробнее: Налоговая реформа: ревизия «параллельной налоговой системы» / Торгово-промышленная палата Российской Федерации. М., 2015. С. 20.

<sup>289</sup> См.: Финансовое право: учеб. / Отв. ред. М. В. Карасева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2012. С. 326.

<sup>290</sup> Торгово-промышленная палата РФ для таких платежей использует термин «обуславливающие платежи». См. подробнее: Налоговая реформа: ревизия «параллельной налоговой системы» / Торгово-промышленная палата Российской Федерации. М., 2015. С. 20.

<sup>291</sup> Например, административная ответственность установлена за невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду (ст. 8.41 КоАП РФ), неуплату экологического сбора производителями товаров, импортерами

2) *обязанность по уплате конкретного неналогового фискального платежа должна быть установлена в законе.* При этом правовое регулирование различных вопросов, касающихся элементов обложения неналоговыми фискальными платежами, порядка их взимания осуществляется не только на законодательном, но и подзаконном уровне;

3) *подлежат зачислению в федеральный, региональные и местные бюджеты бюджетной системы РФ.* В литературе отмечается, что такие платежи предназначены для обеспечения доходов бюджетов, что выступает одним из признаков фиска;<sup>292</sup>

4) *уплачиваются в денежной форме.* Очевидно, что любой вид доходов федерального, региональных и местных бюджетов представляет собой поступающие в эти бюджеты денежные средства.<sup>293</sup>

В связи с тем, что неналоговые платежи поступают в вышеуказанные бюджеты, на них распространяются все принципы бюджетной системы РФ, в том числе принцип общего совокупного покрытия расходов. Но в отношении некоторых неналоговых платежей возможно исключение из данного принципа.<sup>294</sup>

---

товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров (ст. 8.41.1 КоАП РФ), невнесение платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортным средством, имеющим разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн (ст. 12.21.3 КоАП РФ).

<sup>292</sup> Финансово-правовое регулирование обязательных платежей, уплачиваемых в федеральный бюджет Российской Федерации: монография / И.А. Цинделиани, А.Д. Селюков, М.М. Прошунин, Е.Г. Костикова; ред. И.А. Цинделиани; Рос. гос. ун-т правосудия. М.: Проспект, 2018. С. 25.

<sup>293</sup> Этот вывод следует из определения термина «доходы бюджета», содержащегося в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ.

<sup>294</sup> Например, плата в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам федерального значения транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, поступает в Федеральный дорожный фонд, который является частью федерального бюджета. Аналогичная плата зачисляется в дорожный фонд субъекта РФ, если движение таких транспортных средств осуществляется по автомобильным дорогам регионального и межмуниципального значения; в муниципальный дорожный фонд – при движении по автомобильным дорогам местного значения. Средства указанных фондов могут использоваться только на строго определенные цели, в том числе связанные с финансовым обеспечением дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования.

Конституционный Суд РФ, рассматривая правовую природу различных неналоговых фискальных платежей, неоднократно указывал на их индивидуально возмездный характер. В литературе также встречается выделение этого признака.<sup>295</sup> Однако в некоторых случаях индивидуальная безвозмездность не всегда имеет ярко выраженный характер. Так, например, плата за негативное воздействие на окружающую среду вносится ежегодно при осуществлении ее плательщиками деятельности, связанной с причинением вреда окружающей среде (выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, водные объекты, размещение отходов). Она не предполагает какого-либо встречного предоставления со стороны государства, тем более, не является платой за совершение юридически значимых действий. Ее индивидуальная возмездность проявляется в признании государством за лицом права осуществлять хозяйственную или иную деятельность, которая наносит вред окружающей среде.<sup>296</sup>

В настоящее время к неналоговым фискальным платежам можно отнести:

- 1) экологические платежи (плата за негативное воздействие на окружающую среду, утилизационный и экологический сборы);
- 2) автодорожные взносы (плата в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортным средством, имеющим разрешенную максимальную массу

---

<sup>295</sup> См. например: Васянина Е.Л. Фискальное право России: монография / Под ред. С.В. Запольского. М.: КОНТРАКТ, 2013. 152 с., Васильева Н.В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: НОРМА, 2017. 304 с.

<sup>296</sup> Кроме того, данный неналоговый фискальный платеж по своим элементам обложения, порядку осуществления взимания и контроля за правильностью его исчисления и своевременностью уплаты очень схож с налогами. Неслучайно в одном из законопроектов предлагалось переименовать плату за негативное воздействие на окружающую среду в экологический налог и закрепить регламентирующие ее нормы в Налоговом кодексе РФ. Указанный законопроект был разработан Минфином России в 2019 году, но в Государственную Думу внесен не был. Проект Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (текст по состоянию на 01.04.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

свыше 12 тонн, плата в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов);

3) патентные пошлины;

4) таможенные пошлины;

5) обязательные отчисления за распространение рекламы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и др.

### **§ 3. Установление и взимание неналоговых платежей**

Важнейшая роль в определении основ установления неналоговых фискальных платежей принадлежит Конституционному Суду РФ. В многочисленных решениях, касающихся отдельных из этих платежей, судом отмечалось, что неналоговые фискальные платежи не подпадают под определения понятий «налога» и «сбора», содержащихся в ст. 8 НК РФ. Вместе с тем они не должны выводиться из сферы действия ст. 57 Конституции РФ.<sup>297</sup> Данная конституционная норма содержит требование об уплате каждым только тех налогов и сборов, которые являются законодательно установленными.

Указанное конституционное положение раскрывается налоговым законодательством, в котором закреплён принцип определенности налогообложения (п. 6 ст. 3 НК РФ). Согласно данному принципу при установлении налогов должны быть определены все элементы налогообложения. Акты законодательства о налогах и сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги

---

<sup>297</sup> К такому выводу неоднократно приходил Конституционный Суд РФ в своих решениях при рассмотрении вопроса о конституционности установления и взимания различных неналоговых фискальных платежей. См. например: Определение от 3 марта 2015 г. № 417-О «По запросу Арбитражного суда Центрального округа о проверке конституционности пункта 4 Порядка применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров на единую таможенную территорию Таможенного союза», Постановление от 19 июля 2019 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 24.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» в связи с запросом Арбитражного суда Республики Карелия».



(сборы), когда и в каком порядке он должен платить. В ст. 17 НК РФ закрепляется, что налог или сбор считается установленным, когда налогоплательщики (плательщики сборов) и элементы налогообложения (обложения сбором) определены в актах налогового законодательства.

Данный принцип в определенной степени применим к установлению неналоговых фискальных платежей.

Прежде всего, следует учитывать, что каждый неналоговый фискальный платеж имеет различный состав элементов обложения. Кроме того, названия этих элементов могут различаться. Это предопределяет отсутствие единых правил их установления.

Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что плательщики и ряд основных элементов обложения неналоговыми фискальными платежами, например такие, как объект обложения и облагаемая база должны быть установлены непосредственно в законе. Кроме того, отдельные элементы обложения могут определяться в актах Правительства РФ, когда такое право прямо предусмотрено в законодательстве.<sup>298</sup>

Федеральный законодатель самостоятельно определяет, какие элементы обложения данными платежами подлежат установлению Правительством РФ. Это зависит от особенностей предмета регулирования и специфики платежа. В ряде случаев это могут быть ставки неналоговых

---

<sup>298</sup> См. например: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2016 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 31.1 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановления Правительства Российской Федерации «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» и статьи 12.21.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы», Определение Конституционного Суда РФ от 10 дек. 2002 г. № 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации».

платежей, порядок их исчисления и уплаты. При этом Правительство РФ не вправе самостоятельно передавать реализацию делегированных ему федеральным законом полномочий или их части другим органам публичной власти. Такая возможность допускается только тогда, когда она прямо предусмотрена в федеральном законе.<sup>299</sup>

Кроме того, в федеральном законе регламентация отдельных элементов обложения неналоговыми платежами может напрямую делегироваться иным органам публичной власти, которые правомочны принимать законодательные или подзаконные акты. Например, ставки платы за пользование водными объектами, в зависимости от того, в чьей собственности они находятся (федеральной, собственности субъекта РФ или муниципального образования), а также порядок их расчета определяются в актах Правительства РФ, органов государственной власти субъектов РФ,<sup>300</sup> органов местного самоуправления.<sup>301</sup>

Учитывая неоднородность неналоговых фискальных платежей и различные элементы обложения, степень их законодательного регулирования может существенно отличаться. Иногда в федеральном законе устанавливается только требование об уплате конкретного неналогового платежа. Например, в ст. 1249 Гражданского кодекса РФ закреплено правило о необходимости уплаты патентных пошлин, а все остальные вопросы их правового регулирования определяются в актах Правительства РФ.<sup>302</sup>

Возможность установления отдельных элементов обложения неналоговыми фискальными платежами не только в федеральном законе, но

---

<sup>299</sup> Такой вывод следует из Постановления Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П.

<sup>300</sup> Например, в Воронежской области ставки, порядок расчета и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в ее собственности, устанавливаются в постановлении Правительства Воронежской обл. от 20 апр. 2017 г. № 317.

<sup>301</sup> Данное положение содержится в п. 3 ст. 20 Водного кодекса РФ.

<sup>302</sup> Так, перечень юридически значимых действий, за которые взимаются патентные пошлины, их размеры, порядок и сроки уплаты, а также основания для освобождения от уплаты пошлин, уменьшения их размеров регламентируются постановлением Правительства РФ от 10 дек. 2008 г. № 941.

и подзаконных актах, прежде всего, Правительства РФ, отличает указанные платежи от налогов и сборов, закрепленных в налоговом законодательстве.

Взимание неналоговых фискальных платежей возможно только тогда, когда обязанность по их уплате установлена в федеральном законе. Как правило, в отношении большинства неналоговых фискальных платежей вопросы взимания регламентируются на подзаконном уровне в актах Правительства РФ.

В законодательстве не раскрывается понятие «взимание» применительно к каким-либо публичным обязательным платежам, как налогам, так и неналоговым платежам. В литературе применительно к установленным в НК РФ налогам и сборам отмечается, что взимание означает право государства требовать их уплаты от субъектов, обязанных это делать.<sup>303</sup> Понятие «взимание налога» включает в себя, во-первых, «получение налога», под которым понимается деятельность по приему налоговых платежей в бюджетную систему, отражению таких платежей в соответствующих документах налогового органа, а также контролю за своевременностью и полнотой их уплаты. И, во-вторых, «взыскание налога», которое предполагает применение мер государственного принуждения.<sup>304</sup>

Такое понимание термина «взимание» в определенной степени применимо и к неналоговым фискальным платежам. Однако, учитывая их разнородность, степень широты вопросов, охватываемым понятием «взимание», может существенно отличаться.

В одних случаях подзаконные акты Правительства РФ, регламентирующие взимание конкретного неналогового платежа, охватывают вопросы внесения его в бюджет, контроль за правильностью исчисления, своевременностью и полнотой уплаты, возврат и зачет излишне уплаченных сумм данного платежа, учет плательщиков, а в необходимых

---

<sup>303</sup> См.: Финансовое право: учеб. / Отв. ред. М. В. Карасева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2012. С. 107.

<sup>304</sup> См.: Налоговые имущественные правоотношения: монография. М.: Проспект, 2022. С. 170.

случаях начисление пени и осуществление взыскания.<sup>305</sup> В других случаях подзаконное регулирование взимания конкретного неналогового платежа включает в себя помимо вышеуказанных вопросов также вопросы исчисления такого платежа.<sup>306</sup> Встречаются подзаконные акты, в которых регламентация взимания неналогового платежа ограничивается только вопросами его внесения в бюджет.<sup>307</sup>

Такая ситуация связана с тем, что нормы федерального законодательства, которыми делегируются полномочия по нормативно-правовому регулированию на подзаконный уровень, не всегда одинаковы в их формулировке. Они либо четко разделяют при делегировании исчисление и взимание конкретного неналогового платежа, либо ограничиваются только упоминанием о взимании.<sup>308</sup>

Правовое регулирование вопросов взимания некоторых неналоговых фискальных платежей может не делегироваться на подзаконный уровень, а осуществляться непосредственно в соответствующем федеральном законе.<sup>309</sup>

В качестве администраторов неналоговых фискальных платежей, которые могут осуществлять полномочия по учету их плательщиков, контроль за своевременностью и полной уплаты, зачет и возврат излишне

---

<sup>305</sup> См. например: Постановление Правительства РФ от 31 мая 2023 г. № 881 «Об утверждении Правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельного положения акта Правительства Российской Федерации».

<sup>306</sup> См. например: Постановление Правительства РФ от 30.12.2024 № 1990 "О порядке взимания экологического сбора".

<sup>307</sup> См. например: Постановление Правительства РФ от 14 дек. 2006 г. № 764 «Об утверждении Правил расчета и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности»

<sup>308</sup> См. например: в отношении экологического сбора – ст. 24.5 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»; в отношении платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн – п. 8 ст. 31.1 Федерального закона от 8 нояб. 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>309</sup> Например, консульские сборы, вопросы взимания которых регулируются Федеральным законом «Консульский устав Российской Федерации».

уплаченных (взысканных) платежей, а также взыскание, как правило, выступают различные органы публичной власти. Конкретный состав их полномочий определяется спецификой неналогового фискального платежа.

В качестве составляющей части взимания некоторых неналоговых платежей может выступать их взыскание в случае несвоевременной уплаты. Такое взыскание осуществляется в судебном порядке. В отношении некоторых неналоговых платежей предусмотрена возможность направления администраторами этих платежей требований об их уплате плательщикам до обращения в суд (например, в случае несвоевременной уплаты экологического сбора, платы за негативное воздействие на окружающую среду). В других случаях администратор неналогового фискального платежа в случае его неуплаты имеет право только инициировать процесс взыскания в судебном порядке.

#### **§ 4. Страховые взносы на обязательное социальное страхование**

Особое место среди фискальных неналоговых доходов занимают страховые взносы на обязательное социальное страхование, которые зачисляются в государственные внебюджетные фонды (Фонд пенсионного и социального страхования РФ и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования). Указанные фонды в отличие от бюджетов публично-правовых образований «имеют целевую - социальную и экономическую - направленность»<sup>310</sup>.

К страховым взносам на обязательное социальное страхование в настоящее время относятся:

- страховые взносы на обязательное пенсионное страхование;
- страховые взносы на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством;

---

<sup>310</sup> Забралова О.С. Государственные внебюджетные фонды как субъекты финансовых правоотношений // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 3. С. 40 - 55.

- страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- страховые взносы на обязательное медицинское страхование.

Правовая регламентация страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование (только для работающего населения) с 2017 года осуществляется НК РФ (гл. 34). Перенос норм об указанных страховых взносах из специальных федеральных законов<sup>311</sup> в НК РФ связан с необходимостью установления единой системы органов, выполняющих полномочия по администрированию данных неналоговых доходов. В настоящее время ими являются налоговые органы.<sup>312</sup>

Правовое регулирование страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения и на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, как и ранее, осуществляется нормами специальных федеральных законов «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»<sup>313</sup> и «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»<sup>314</sup> соответственно.

---

<sup>311</sup> К их числу относятся федеральные законы от 15 дек. 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», от 29 дек. 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», от 29 нояб. 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

<sup>312</sup> Налоговые органы и ранее с 2001 по 2009 годы являлись администраторами страховых взносов, когда они были включены в состав единого социального налога и регламентировались нормами НК РФ. Однако с 2010 года в связи с упразднением данного налога и введением отдельных страховых взносов их администраторами вновь стали соответствующие государственные внебюджетные фонды.

<sup>313</sup> Федеральный закон от 29 нояб. 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

<sup>314</sup> Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

По поводу правовой природы страховых взносов, как ранее, так и после переноса большинства из них в НК РФ, в науке финансового права отсутствует единое мнение. Одни авторы придерживаются точки зрения об их налогово-правовой природе и сходстве с налогами,<sup>315</sup> другие – отмечают их особую, отличную от налоговых платежей, правовую природу.<sup>316</sup>

Несмотря на регулирование большинства страховых взносов в настоящее время налоговым законодательством и их сходство по некоторым признакам с налоговыми платежами, в БК РФ они продолжают относиться к неналоговым доходам государственных внебюджетных фондов (ст. 146 БК РФ).

Согласно нормам НК РФ под страховыми взносами понимаются обязательные платежи на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование, взимаемые с организаций и физических лиц в целях финансового обеспечения реализации прав застрахованных лиц на получение страхового обеспечения по соответствующему виду обязательного социального страхования.

---

<sup>315</sup> Например, некоторые ученые рассматривают их в качестве определенной разновидности налогов, аргументируя это тем, что в первой части НК РФ для них дается общее определение, конкретизируемое применительно к конкретному виду страховых взносов во второй части Кодекса. Кроме того, на них распространяются общие принципы установления налоговых платежей. (См. подробнее: Рябова Е.В., Копина А.А., Есымханова З.К. Принцип эквивалентности страховых взносов в свете теории выгоды: правовое преломление // Финансовое право. 2022. № 12. С. 20-26). Налогово-правовую природу страховых взносов с точки зрения их законодательного регулирования на современном этапе отмечает и Д.В. Винницкий (См.: Финансовое право (право публичных финансов): доктрина, законодательство, судебная практика, сравнительно-правовой анализ: учебник / науч. ред. Д.В. Винницкий. М.: Юстицинформ, 2023. С. 589).

<sup>316</sup> И.В. Бит-Шабо, отмечая некоторое сходство страховых взносов с налогами, указывает на их отличительную особенность - возмездность (См. подробнее: Актуальные проблемы финансового права: учебник / под ред. А.Д. Селюкова, И.А. Цинделиани. 2-е изд. М.: РУСАЙНС, 2022. С. 331-334). О.А. Ногина также рассматривает их в качестве особых публичных страховых платежей (См. подробнее: Ногина О.А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования. М.: Статут, 2012. 462 с.).

Плательщиками страховых взносов признаются две категории страхователей:

1) производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам (застрахованным лицам): организации, индивидуальные предприниматели, физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями;

2) не производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам (индивидуальные предприниматели, адвокаты, медиаторы, и т.д.). Это те лица, которые самостоятельно обеспечивают себя работой. В данном случае страхователь (плательщик страховых взносов) и застрахованное лицо совпадают в одном лице.

*К числу основных признаков страховых взносов, установленных в НК РФ, можно отнести следующие:*

1) *обязательность*. Она означает, что в случае их неуплаты, осуществляется принудительное исполнение обязанности по их уплате, предусмотренное ст. 46-48 НК РФ;

2) *уплачиваются в денежной форме*. Исполнение обязанности по уплате страховых взносов осуществляется плательщиком страховых взносов посредством перечисления денежных средств в качестве единого налогового платежа (абз. 1 п. 1 ст. 45 НК РФ);

3) *периодичность уплаты*. Расчетным периодом по страховым взносам является календарный год. Периодичность уплаты зависит от категории плательщика страховых взносов. Если в качестве него выступает лицо, производящее выплаты и иные вознаграждения физическим лицам, то уплата производится ежемесячно в течение указанного периода. Если плательщик страховых взносов уплачивает страховые взносы за себя, то уплата осуществляется один раз в год.

4) *цель уплаты страховых взносов* в отличие от налогов заключается в финансовом обеспечении реализации прав застрахованных лиц на получение страхового обеспечения по соответствующему виду обязательного социального страхования (пенсионного, социального, медицинского). Общее



определение застрахованных лиц содержится в Федеральном законе «Об основах обязательного социального страхования».<sup>317</sup> К ним относятся 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 налоговым законодательством. Независимо от того, совпадает застрахованное лицо и страхователь в одном лице или нет, страховое обеспечение (в виде пенсии по старости, пособия по временной нетрудоспособности и т.д.) по результатам страхования получает застрахованное лицо.<sup>318</sup>

Уплата страховых взносов на обязательное социальное страхование является необходимым условием для приобретения гражданами права на обеспечение по соответствующему виду обязательного страхования, то есть выступает правообразующим юридическим фактом.<sup>319</sup> Необходимо учитывать, что такая уплата создает лишь потенциальную возможность на получение обеспечения (выгоды), что при первом приближении может рассматриваться как встречное предоставление (возмездность). Однако застрахованное лицо может и не воспользоваться этим обеспечением в связи с отсутствием страхового случая (например, недостижение возраста, необходимого для получения пенсии по старости). Поэтому страховые взносы не обладают признаками прямой возмездности.

---

<sup>317</sup> Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования".

<sup>318</sup> В некоторых случаях получить соответствующее обеспечение могут лица, признаваемые членами семьи и (или) близкими родственниками застрахованного лица, например, в случае выплаты пенсии по потере кормильца, пособия на погребение.

<sup>319</sup> Данный вывод следует из Определения Конституционного Суда РФ от 7 февр. 2003 г. № 65-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Гуртовенко Татьяны Евгеньевны на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 1 статьи 245 Налогового кодекса Российской Федерации и подпункта 5 пункта 1 статьи 9 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования».

Отсутствует и эквивалентность при уплате большинства страховых взносов, так как их размер, как правило, не соответствует размеру получаемой выгоды.<sup>320</sup> Государство также может участвовать в софинансировании получаемой застрахованным лицом выгоды путем предоставления межбюджетных трансфертов в государственные внебюджетные фонды.

К числу обязательных элементов обложения страховыми взносами, устанавливаемых НК РФ, относятся:

- 1) объект обложения страховыми взносами;
- 2) база для исчисления страховых взносов;
- 3) расчетный период;
- 4) тариф страховых взносов;
- 5) порядок исчисления страховых взносов;
- 6) порядок и сроки уплаты страховых взносов.

Для страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний характерны общие признаки страховых взносов, установленных в НК РФ. Однако есть особенности в элементах обложения, порядке их исчисления и уплаты. Например, тариф данных взносов зависит от класса профессионального риска, определяемого видом экономической деятельности страхователя.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Какие виды неналоговых доходов предусмотрены в БК РФ?
2. Назовите признаки фискальных неналоговых платежей.
3. В каких нормативных правовых актах могут устанавливаться неналоговые платежи?

---

<sup>320</sup> Исключением может быть страховая пенсия по старости, при определении размера которой учитывается размер уплаченных до ее назначения страховых взносов.

4. Какие виды страховых взносов предусмотрены законодательством?
5. Какими нормативными правовыми актами регулируется исчисление и уплата страховых взносов?
6. В какие бюджеты бюджетной системы направляются страховые взносы?

## ГЛАВА 18. ПАРАФИСКАЛЬНЫЕ СБОРЫ

### § 1. Понятие, признаки и виды парафискальных сборов

Помимо фискальных сборов среди неналоговых платежей выделяются парафискальные сборы, к которым относятся все обязательные к уплате платежи, которые не поступают в бюджеты бюджетной системы, но их уплата связана с решением какой-либо публичной задачи.

Термин «парафискальный сбор» не используется в современном российском законодательстве и актах подзаконного нормотворчества. Конституционный Суд РФ также не оперирует в своих решениях такой терминологией.

Однако этот термин широко используется в российской финансово-правовой науке. При этом его использование связано с получившей широкую известность работой П.М. Годме по финансовому праву Франции, переведенной с французского языка.<sup>321</sup> Она служит основой для уяснения изначальной сущности парафискальных сборов.<sup>322</sup>

---

<sup>321</sup> См.: Годме П.М. Финансовое право / пер. Р.О. Халфиной. М.: Прогресс, 1978. 429 с.

<sup>322</sup> См. например: Долгова А.Ю. Парафискальные сборы в России: монография. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2012. 196 с.; Артемов Н.М., Корнев А.Д. Финансово-правовое регулирование парафискальных платежей в Российской Федерации. М.: Проспект, 2019. 112 с.; Кучеров И.И. Теория налогов и сборов (Правовые аспекты): монография. М.: ЗАО «ЮрИнфоР». 2009. 471 с.

Парафискальные сборы, являясь частью неналоговых платежей, имеют как сходство с фискальными платежами, так и определенные отличия.

Парафискальным сборам, как и фискальным неналоговым платежам, присущи следующие признаки:

1) *обязательность*.<sup>323</sup> Применительно к парафискальным платежам этот признак может проявляться по-разному. В одних случаях это означает возможность принудительного исполнения обязанности по его уплате. Например, неуплата взноса на капитальный ремонт общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме влечет начисление пени и возможность его взыскания в судебном порядке;<sup>324</sup> неуплата страховых взносов банками в Агентство по страхованию вкладов также влечет начисление пени и взыскание их в судебном порядке.<sup>325</sup> В других случаях в законодательстве прямо не установлена возможность принудительного исполнения обязанности по их уплате, однако из общего законодательного смысла этого платежа вытекает невозможность осуществления хозяйственной или иной деятельности без его уплаты. Например, предприятия и организации, эксплуатирующие особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, обязаны производить отчисления в специальные резервные фонды Госкорпорации «Росатом». Эксплуатирующая организация несет всю полноту ответственности за безопасность таких объектов, а также за надлежащее обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами.<sup>326</sup> А средства указанных специальных резервных фондов используются, в том числе, для

---

<sup>323</sup> В литературе при определении понятия «парафискального сбора» отмечается его обязательный характер. См. например: Васянина Е.Л. Фискальное право России: монография / под ред. С.В. Запольского. М.: КОНТРАКТ, 2013. 152 с. Артемов Н.М., Корнев А.Д. Финансово-правовое регулирование парафискальных платежей в Российской Федерации. М.: Проспект, 2019. 112 с.

<sup>324</sup> См.: ч. 14.1 и 15 ст. 155 Жилищного кодекса РФ.

<sup>325</sup> См.: ч. 6 ст. 37 Федерального закона «О страховании вкладов в банках Российской Федерации».

<sup>326</sup> См. подробнее: ст. 35 Федерального закона от 21 нояб. 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии».

финансирования расходов, связанных с обеспечением безопасности таких объектов;

2) *обязанность по уплате конкретного парафискального платежа устанавливается законом.* Возложение обязанности по уплате конкретного парафискального сбора осуществляется законодательными нормами. Правовое регулирование элементов обложения, порядка его взимания осуществляется как на законодательном, так и на подзаконном уровне;

3) *уплата в денежной форме.* Учитывая, что парафискальные сборы зачисляются в денежные фонды юридических лиц, обремененные выполнением публичной функции, они поступают в них только в форме денежных средств.

К отличиям парафискальных сборов от фискальных неналоговых платежей можно отнести следующие:

1) основной отличительной особенностью парафискальных сборов является их *аккумуляция не в бюджетах бюджетной системы РФ, а в денежных фондах юридических лиц, в том числе создаваемых государством.* Вместе с тем такие денежные фонды обременены выполнением той или иной публичной функции, поэтому имеют ярко выраженную публичную направленность. Аккумулируемые в данных фондах денежные средства представляют собой материальный ресурс, предназначенный для решения публичных задач, делегированных государством указанным юридическим лицам. На такие денежные фонды не распространяются принципы бюджетной системы РФ.

К числу таких денежных фондов юридических лиц относятся, например, специальные резервные фонды Госкорпорации «Росатом», Фонд обязательного страхования вкладов, принадлежащий Агентству по страхованию вкладов, и т.д.

Однако наличие денежных фондов, предназначенных для решения делегированных публичных задач, вовсе не означает, отсутствие их связи с государством. Такая связь может проявляться в различных аспектах,

например, путем осуществления контроля за использованием содержащихся в указанных фондах денежных средств. Контроль может осуществляться органами публичной власти напрямую или путем участия в органах управления таких юридических лиц. Объем такого контроля также может быть различным.<sup>327</sup>

Кроме того, связь публично-правового образования с соответствующим денежным фондом может проявляться, помимо контроля, и в других аспектах. Например, соответствующий субъект РФ несет субсидиарную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение региональным оператором, на счете которого формируется фонд капитального ремонта, обязательств перед собственниками помещений в многоквартирных домах (ч. 6 ст. 178 Жилищного кодекса РФ);

2) *целевой характер использования парафискальных сборов.* Установление в законе обязанности по уплате парафискальных сборов изначально вызвано необходимостью финансового обеспечения решения определенных публичных задач. Поэтому парафискальные сборы, поступающие в соответствующие денежные фонды, могут использоваться только на определенные цели. Например, страховые взносы, зачисленные в фонд обязательного страхования вкладов, используются на цели, закрепленные в Федеральном законе «О страховании вкладов в банках Российской Федерации». К их числу, прежде всего, относятся финансирование выплат возмещения по вкладам и расходов, связанных с осуществлением функций по обязательному страхованию вкладов. Цели

---

<sup>327</sup> Например, контроль за функционированием системы страхования вкладов осуществляется Правительством РФ путем участия его представителей в органах управления Агентством по страхованию вкладов. Представители Президента РФ и Правительства РФ входят в состав наблюдательного совета государственной корпорации «Росатом». К полномочиям указанного органа управления государственной корпорации, в том числе, относится утверждение порядка использования средств ее специальных резервных фондов и перечня работ (услуг), финансируемых за счет средств этих фондов. Кроме того, наблюдательный совет назначает на должность и освобождает от должности членов ревизионной комиссии государственной корпорации, которая создается в целях осуществления контроля за ее финансово-хозяйственной деятельностью.

использования отчислений предприятий и организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, зависят от того, в какой из специальных резервных фондов Госкорпорации «Росатом» они перечисляются;<sup>328</sup>

3) *зачисляются на счет, принадлежащий юридическому лицу, которому делегировано решение соответствующей публичной задачи.* Такие счета открываются в кредитных организациях, а иногда в Банке России.<sup>329</sup>

В настоящее время к числу парафискальных сборов относятся отчисления предприятий и организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты; страховые взносы, уплачиваемые банками в Фонд обязательного страхования вкладов, принадлежащий Агентству по страхованию вкладов; взносы на капитальный ремонт общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме и т.д.

## **§ 2. Правовое регулирование установления и взимания парафискальных сборов**

Установление парафискальных сборов, как и неналоговых фискальных платежей, означает определение в соответствующих нормативно-правовых актах лиц, на которых возлагается обязанность по их уплате, и элементов обложения.

Обязанность по уплате конкретного парафискального сбора, а также его плательщики устанавливаются в соответствующем законе. Состав элементов обложения парафискальными сборами для каждого из его видов

---

<sup>328</sup> В настоящее время в соответствии с ч. 2 ст. 20 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» предусмотрено пять видов специальных резервных фондов, куда поступают указанные отчисления по нормативам, установленным Госкорпорацией на основании определенных в актах Правительства РФ их предельных значений .

<sup>329</sup> Например, денежные средства фонда обязательного страхования вкладов учитываются на специально открываемом счете Агентства по страхованию вкладов в Центральном банке РФ (п. 4 ст. 33 Федерального закона «О страховании вкладов в банках Российской Федерации»).

индивидуален. Правовое регулирование отдельных элементов обложения парафискальными сборами осуществляется как законами, так и иными нормативно-правовыми актами. К числу последних относятся не только акты Правительства РФ и иных органов исполнительной власти, но и некоторых юридических лиц, которым делегировано решение публичных задач. Например, правом осуществлять нормативно-правовое регулирование в отношении взимаемых парафискальных сборов обладают государственная корпорация «Росатом» и Агентство по страхованию вкладов.

Объем законодательного регулирования может существенно отличаться в зависимости от вида парафискального сбора. Высокий уровень законодательной регламентации элементов обложения характерен для страховых взносов, уплачиваемых банками в Фонд обязательного страхования вкладов, который принадлежит Агентству по страхованию вкладов. Все элементы обложения указанными страховыми взносами, в том числе порядок их исчисления и уплаты, определены в Федеральном законе «О страховании вкладов в банках Российской Федерации». Правительство РФ не принимает участие в правовой регламентации этих элементов. Напротив, отдельные вопросы, имеющие отношение к элементам обложения указанными страховыми взносами, в силу прямого указания Закона могут регламентироваться актами Агентства по страхованию вкладов. Например, базовая, дополнительная и повышенная дополнительная ставки страховых взносов устанавливаются советом директоров Агентства по страхованию вкладов и применяются к их расчетной базе (п. 7 ст. 36 Федерального закона «О страховании вкладов в банках Российской Федерации»). Однако предельные размеры в отношении каждого вида ставок закреплены в указанной статье. Кроме того, Агентством по страхованию вкладов



устанавливается порядок исчисления расчетной базы указанных страховых взносов.<sup>330</sup>

Вопросы взимания данного вида парafискальных сборов лишь в общем виде урегулированы в вышеприведенном законе. Так, полномочия по контролю за уплатой страховых взносов банками, а также возможность обращения в суд для их взыскания осуществляет Агентство по страхованию вкладов в порядке, который утверждается им самостоятельно в соответствующих актах.<sup>331</sup>

Плательщики отчислений в специальные резервные фонды государственной корпорации «Росатом» установлены в Федеральном законе «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Ими являются предприятия и организации, эксплуатирующие особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (ч. 3 ст. 20 Закона).

Подзаконное регулирование элементов данного вида парafискальных сборов осуществляется актами Правительства РФ, принятыми отдельно для атомных станций<sup>332</sup> и всех иных организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты.<sup>333</sup>

В указанных актах устанавливаются предельные нормативы отчислений, которые подлежат зачислению в каждый из пяти специальных

<sup>330</sup> Так, с 1 января 2019 года действует Порядок расчета страховых взносов, утвержденный решением Совета директоров ГК «Агентство по страхованию вкладов» от 26 сент. 2018 г., протокол № 8, раздел VII.

<sup>331</sup> Регламент контроля поступления страховых платежей утвержден Решением Правления ГК «Агентство по страхованию вкладов» от 20 ноября 2008 г., протокол № 88. Указанный Регламент регулирует не только порядок осуществления контроля, но и обращения в суд для взыскания задолженности по указанному виду парafискальных сборов.

<sup>332</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 янв. 2002 № 68 «Об утверждении Правил отчисления предприятиями и организациями, эксплуатирующими особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (атомные станции), средств для формирования резервов, предназначенных для обеспечения безопасности атомных станций на всех стадиях их жизненного цикла и развития».

<sup>333</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 21 сент. 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».

резервных фондов, определенных в ч. 2 ст. 20 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Конкретные нормативы отчислений для атомных станций утверждаются актами Госкорпорации «Росатом». Что касается иных организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, для них нормативы могут устанавливаться не только Госкорпорацией «Росатом», но и федеральными органами исполнительной власти в отношении подведомственных им организаций.<sup>334</sup>

Плательщики сбора за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях установлены в п. 1 ст. 1245 Гражданского кодекса РФ. Ими являются изготовители и импортеры оборудования и материальных носителей, используемых для такого воспроизведения. Регламентация отдельных элементов обложения указанным парафискальным сбором и порядка его взимания осуществляется на подзаконном уровне.<sup>335</sup>

Осуществление взимания указанного парафискального сбора возлагается на аккредитованную Минкультуры России организацию (п. 2 ст. 1245 Гражданского кодекса РФ). В настоящее время такой аккредитованной организацией по управлению правами на коллективной основе на осуществление деятельности в сфере осуществления прав авторов, исполнителей, изготовителей фонограмм и аудиовизуальных произведений

---

<sup>334</sup> Например, утверждение нормативов в отношении организаций судостроительной промышленности, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, осуществляется Минпромторгом в порядке, определенном в принятом им Приказе от 26 апр. 2021 г. № 1485 «Об утверждении порядка формирования, учета и расходования организациями судостроительной промышленности аккумулированных средств резервов, предназначенных для обеспечения безопасности особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов на всех стадиях их жизненного цикла и развития».

<sup>335</sup> Правительством РФ принято Постановление от 14 окт. 2010 г. № 829 «О вознаграждении за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях», которым в том числе утверждены два самостоятельных порядка исчисления и уплаты указанного сбора для изготовителей и импортеров оборудования и материальных носителей, используемых для такого воспроизведения, соответственно.

на получение вознаграждения за воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях является Общероссийская общественная организация «Российский Союз Правообладателей».<sup>336</sup> Средства, поступающие от его уплаты, аккумулируются в денежном фонде данного организации и отражаются на принадлежащем ей банковском счете.

Анализ правового регулирования установления и взимания отдельных парафискальных сборов свидетельствует об отсутствии единого подхода в данных вопросах. Степень законодательного регулирования элементов обложения различными парафискальными сборами может существенно отличаться. В подзаконном регулировании может участвовать не только Правительство РФ и иные органы исполнительной власти, но и юридическое лицо, которое осуществляет взимание конкретного парафискального сбора. Однако в настоящее время таким правом обладают только отдельные государственные корпорации.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Назовите признаки парафискальных сборов.
2. Какие существуют отличия между фискальными и парафискальными сборами?
3. Какие парафискальные сборы вам известны?
4. В каких нормативных правовых актах устанавливаются парафискальные сборы?

## **РАЗДЕЛ IV. ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

---

<sup>336</sup> См.: Приказ Росохранкультуры от 24 сент. 2010 г. № 167 «О государственной аккредитации организации по управлению правами на коллективной основе на осуществление деятельности в сфере осуществления прав авторов, исполнителей, изготовителей фонограмм и аудиовизуальных произведений на получение вознаграждения за воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях».

## **§ 1. Понятие и структура банковской системы России**

Большинство финансовых правоотношений носят имущественный характер и связаны с перемещением денежных средств. Такое перемещение может осуществляться в различных формах, в том числе в наличной, безналичной. Особую роль в движении денежных средств выполняют организации, входящие в банковскую систему России.

Состав банковской системы закреплён в ст. 2 Федерального закона "О банках и банковской деятельности". Она включает в себя:

- 1) Центральный банк Российской Федерации (Банк России);
- 2) кредитные организации, филиалы иностранных банков, а также представительства иностранных банков.

Банковская система России состоит из двух уровней. На верхнем уровне банковской системы находится Центральный банк РФ, а на нижнем уровне – кредитные организации, филиалы и представительства иностранных банков.

1. Центральный банк РФ является органом управления банковской системой России. Его правовое положение закреплено в Конституции РФ и в Федеральном законе "О Центральном банке РФ (Банке России)".

Согласно ст. 75 Конституции РФ основной функцией Центрального банка РФ является защита и обеспечение устойчивости рубля. Федеральным законом "О Центральном банке РФ (Банке России)" в качестве целей его деятельности называет:

- 1) защиту и обеспечение устойчивости рубля,
- 2) развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;
- 3) обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы;
- 4) развитие финансового рынка Российской Федерации;
- 5) обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации.

Центральный банк РФ является независимым государственным органом. По наиболее распространенной точке зрения он не входит ни в одну из трех ветвей власти.

Центральный банк РФ обладает статусом юридического лица. Он является некоммерческой организацией, ибо согласно ст. 3 Федерального закона "О Центральном банке РФ (Банке России)" получение прибыли не является целью его деятельности. Право собственности на имущество Центрального банка РФ принадлежит Российской Федерации. Сам Центральный банк РФ может владеть, пользоваться и распоряжаться им лишь в соответствии с его целями деятельности и в порядке, предусмотренном законом.

В настоящее время Центральный банк РФ имеет трехуровневую структуру органов управления: Национальный финансовый совет, Совет директоров и Председатель Центрального банка.

2. Организацию деятельности нижнего уровня банковской системы определяет в первую очередь Федеральный закон "О банках и банковской деятельности". *Под кредитной организацией понимается юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка РФ (Банка России) имеет право осуществлять банковские операции.*

Перечень банковских операций дан в ст. 5 Федерального закона "О банках и банковской деятельности". К ним относятся:

- 1) привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок);
- 2) размещение вышеуказанных привлеченных средств от своего имени и за свой счет;
- 3) открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц;

4) осуществление переводов денежных средств по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам;

5) инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц;

6) купля-продажа иностранной валюты в наличной и безналичной формах;

7) привлечение драгоценных металлов физических и юридических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок), за исключением монет из драгоценных металлов;

8) размещение вышеуказанных привлеченных драгоценных металлов от своего имени и за свой счет;

9) открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц в драгоценных металлах, за исключением монет из драгоценных металлов;

10) осуществление переводов по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам в драгоценных металлах;

11) осуществление переводов денежных средств по поручению физических лиц без открытия банковских счетов (за исключением почтовых переводов).<sup>337</sup>

В зависимости от состава совершаемых банковских операций выделяется два вида кредитных организаций: **банки и небанковские кредитные организации**.

*Банк — кредитная организация, которая имеет исключительное право осуществлять в совокупности следующие из вышеназванных банковских операций: привлечение во вклады денежных средств физических и*

---

<sup>337</sup> Состав банковских операций, которые вправе совершать Центральный банк РФ, определен в ст. 46 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)".

*юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.*

*Небанковская кредитная организация — кредитная организация, имеющая право осуществлять отдельные из вышеназванных банковских операций. Сочетания банковских операций, которые могут осуществлять отдельные виды небанковских кредитных организаций, устанавливаются в Федеральном законе «О банках и банковской деятельности» и в нормативных правовых актах Банка России.*

## **§ 2. Финансово-правовое регулирование денежно-кредитной политики (организация безналичного денежного обращения).**

Сложный финансово-правовой институт эмиссионного права состоит из двух частей. Одна его часть выделилась в Общую часть финансового права и регулирует эмиссию денежных знаков и организацию наличного денежного обращения, а вторая часть располагается в комплексном институте финансово-правового регулирования банковской деятельности. Она включает в себя нормы, регулирующие безналичную денежную эмиссию.

Законодательство в развитие ст. 75 Конституции РФ устанавливает, что основной целью денежно-кредитной политики Банка России является защита и обеспечение устойчивости рубля посредством поддержания ценовой стабильности, в том числе для формирования условий сбалансированного и устойчивого экономического роста (ст. 34.1 Федерального закона «О Центральном банке (Банке России)»). Этот вид деятельности Центрального банка РФ является составной частью эмиссионной деятельности Банка России. С точки зрения системы финансового права этот вид деятельности регулируется комплексным правовым институтом «Эмиссионное право».<sup>338</sup>

Правовое регулирование денежно-кредитной политики дано в главе VII

---

<sup>338</sup> См. главу V учебника.

Федерального закона «О Центральном банке (Банке России)».

Как отмечается в литературе, «названные положения Закона фактически являются нормативно-правовым регулированием безналичной эмиссии в Российской Федерации. Используя перечисленные рычаги, Центральный банк управляет так называемым механизмом банковского мультипликатора, расширяя при этом или сужая эмиссионные возможности коммерческих банков».<sup>339</sup>

В состав инструментов и методов денежной-кредитной политики Банка России включаются следующие:

- 1) процентные ставки по операциям Банка России;
- 2) обязательные резервные требования;
- 3) операции на открытом рынке;
- 4) рефинансирование кредитных организаций;
- 5) валютные интервенции;
- 6) установление ориентиров роста денежной массы;
- 7) прямые количественные ограничения;
- 8) эмиссия облигаций от своего имени;
- 9) другие инструменты, определенные Банком России.

1. Банк России может устанавливать одну или несколько *процентных ставок* по различным видам операций или проводить процентную политику без фиксации процентной ставки (ст. 37 Федерального закона «О Центральном банке (Банке России)»). Банк России использует процентную политику для воздействия на рыночные процентные ставки.

Центральное место в денежно-кредитной политике занимает *ключевая ставка*, устанавливаемая Центральным банком РФ. Ключевая ставка – это минимальный процент, под который Банк России выдает кредиты коммерческим банкам. Коммерческие банки выдают кредиты организациям и физическим лицам под собственный процент, который выше ключевой

---

<sup>339</sup> Самсонова А.Е. Финансово-правовое регулирование эмиссии безналичных денежных средств // Финансовое право. 2013. № 9.



ставки. В результате, чем ниже ключевая ставка, тем ниже процентные ставки банковские кредиты. Это, в свою очередь, увеличивает денежную массу в экономике, что приводит к росту потребления и экономической активности. Соответственно, увеличение ключевой ставки приводит к обратному результату: банковские кредиты предоставляются под более высокие ставки, заемщики сокращают привлечение кредитов, объем денежной массы в экономике сокращается.

2. *Обязательные резервные требования* (ст. 38 Федерального закона «О Центральном банке (Банке России)» устанавливаются в процентном отношении к обязательствам кредитной организации.<sup>340</sup> Они представляют собой долю привлеченных средств, которую кредитные организации обязаны перечислить и хранить в Банке России. В результате этого кредитные организации не имеют возможности предоставлять эти суммы денежных средств заемщикам. В связи с этим установление и изменение размеров обязательных резервов оказывает либо сдерживающее, либо стимулирующее влияние на экономику через сокращение или увеличение объемов банковского кредитования.

Нормативы обязательных резервов не могут превышать 20 процентов обязательств кредитной организации.

При нарушении обязательных резервных требований Банк России имеет право списать сумму недовнесенных денежных средств в бесспорном порядке. Кроме того, за нарушение обязательных резервных требований Банк России имеет право взыскать с кредитной организации в судебном порядке штраф.

После отзыва (аннулирования) у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций обязательные резервы, депонируемые на счетах для хранения обязательных резервов, открытых в Банке России, возвращаются этой кредитной организации.

---

<sup>340</sup> Подробнее см.: Положение Банка России от 18.02.2025 № 852-П "Об обязательных резервах".

3. *Под операциями на открытом рынке* понимается купля-продажа Банком России казначейских векселей, государственных облигаций, прочих государственных ценных бумаг, облигаций Банка России, а также заключение договоров репо с указанными ценными бумагами. Кроме того, сюда может относиться купля-продажа иных ценных бумаг, определенных решением Совета директоров Центрального банка РФ, а также заключение договоров репо с указанными ценными бумагами.

Операции на открытом рынке являются рыночным инструментом денежно-кредитной политики. При реализации Банком России ценных бумаг фактически происходит изъятие денежных средств из экономики, при приобретении – наоборот, их выпуск в оборот.

Несмотря на рыночную основу операций на открытом рынке, для самого Банка России такие операции носят публичный характер, являясь одним из инструментов реализации единой государственной денежно-кредитной политики, при этом для его контрагентов – кредитных организаций они, безусловно, являются операциями коммерческими.<sup>341</sup>

4. *Под рефинансированием* понимается кредитование Банком России кредитных организаций (ст. 40 Федерального закона «О Центральном банке (Банке России)»).

Рефинансирование представляет собой метод предоставления коммерческим банкам ресурсов. Банк России посредством осуществления кредитной деятельности поддерживает нормальное функционирование банковской системы и предоставляет кредитным организациям возможность преодолеть временно возникшие финансовые трудности, предотвращая негативные последствия системных кризисных явлений в банковской сфере.<sup>342</sup>

Публичные цели рефинансирования, отнесение его к инструментам и

---

<sup>341</sup> Гейвандов Я.А. Социальные и правовые основы банковской системы Российской Федерации. М.: Аванта+, 2003.

<sup>342</sup> Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Публичное банковское право: учебник для магистров. М.: Проспект, 2016. 448 с.

методам денежно-кредитной политики, не позволяют обозначить его как исключительно гражданско-правовой механизм. Как отмечают специалисты, во-первых, правила заключения и исполнения кредитных договоров определяются одним из их участников, выступающим в роли кредитора, – Банком России. Во-вторых, при рефинансировании Банк России выполняет функции кредитора последней инстанции. В-третьих, Банк России, заключая с кредитными организациями кредитные договоры, руководствуется принципом сбалансированного удовлетворения публично-правовых и частноправовых интересов.<sup>343</sup>

5. Под *валютными интервенциями Банка России* понимается купля-продажа Банком России иностранной валюты на валютном рынке для воздействия на курс рубля и на суммарный спрос и предложение (ст. 41 Федерального закона «О Центральном банке (Банке России)»).

Валютные интервенции регулируют курс национальной валюты, обеспечивая устойчивость рубля. Если Банк России заинтересован в укреплении рубля, то он продает иностранную валюту, ее ослабляя, и покупает российскую.

Ученые отмечают, что «валютные интервенции Банка России являются разновидностью государственного воздействия на валютные курсы в целях защиты и обеспечения устойчивости национальной валюты с использованием косвенных, неадминистративных методов регулирования. Кроме того, в настоящее время применение Банком России валютных интервенций является одной из используемых в Российской Федерации форм осуществления денежной эмиссии».<sup>344</sup>

6. Банк России может устанавливать *ориентиры роста одного или нескольких показателей денежной массы* (ст. 42 Федерального закона «О Центральном банке (Банке России)»).

---

<sup>343</sup> Ситников М.Ю. Правовое понятие "кредитная деятельность Банка России" // Банковское право. 2006. № 4.

<sup>344</sup> Гейвандов Я.А. Социальные и правовые основы банковской системы Российской Федерации. М.: Аванта+, 2003. 496 с.

Понятие "денежная масса" является категорией, широко применяемой в экономической науке. Денежная масса определяется как совокупность наличных денег, находящихся в обращении, и остатков безналичных средств на счетах, которыми располагают физические, юридические лица и государство<sup>345</sup>.

7. Под *прямыми количественными ограничениями Банка России* понимается установление лимитов на проведение кредитными организациями, а также иностранными банками, осуществляющими деятельность на территории Российской Федерации через свои филиалы, отдельных банковских операций (ст. 43 Федерального закона «О Центральном банке (Банке России)»).

Банк России вправе применять прямые количественные ограничения, в равной степени касающиеся всех кредитных организаций, а также иностранных банков, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации через свои филиалы, в исключительных случаях только после консультаций с Правительством Российской Федерации.

8. Банк России может *от своего имени осуществлять эмиссию облигаций*, размещаемых и обращаемых среди кредитных организаций, а также иностранных банков, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации через свои филиалы (ст. 44 Федерального закона «О Центральном банке (Банке России)»).

Предельный размер общей номинальной стоимости облигаций Банка России всех выпусков, не погашенных на дату принятия Советом директоров решения об утверждении решения о выпуске (дополнительном выпуске) облигаций Банка России, устанавливается как разница между максимально возможной суммой обязательных резервов кредитных организаций, филиалов иностранных банков и суммой обязательных резервов кредитных организаций, филиалов иностранных банков, определенной исходя из

---

<sup>345</sup> Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Публичное банковское право: учебник для магистров. М.: Проспект, 2016.

действующего норматива обязательных резервов.

Установленное ограничение при эмиссии облигаций Банка России обусловлено тем, что резервы, депонируемые кредитными организациями в соответствии с устанавливаемыми Банком России нормативами, являются обязанностью кредитных организаций и более жестким инструментом изъятия Банком России избыточной ликвидности у банковского сектора.<sup>346</sup>

Банк России ежегодно совместно с Правительством РФ разрабатывает основные направления денежно-кредитной политики, которые представляются в Государственную Думу РФ для рассмотрения.

### **§ 3. Финансово-правовое регулирование финансового рынка**

Правовое регулирование финансового рынка привлекает внимание ученых, исследующих различные отрасли права. Определенное количество работ, посвященных этой сфере, имеется в финансовом праве. Защищена диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук<sup>347</sup>. Одновременно существует мнение, что «иногда в силу неточности переводов непрофессионалы смешивают финансовое право / право публичных финансов и право финансового рынка, однако эти области правового регулирования имеют не столь много пересекающихся моментов, чтобы рассматривать их в логической связке».<sup>348</sup>

Указанные положения свидетельствуют о том, что финансово-правовое регулирования охватывает своим действием лишь часть отношений, складывающихся на финансовом рынке.

---

<sup>346</sup> Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Публичное банковское право: учебник для магистров. М.: Проспект, 2016.

<sup>347</sup> Гузнов А.Г. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации. Дисс ... докт. юрид. наук. М., 2016.

<sup>348</sup> Финансовое право (право публичных финансов): доктрина, законодательство, судебная практика, сравнительно-правовой анализ: учебник / Д.В. Винницкий, Д.А. Курочкин, И.А. Раков [и др.] / Науч. ред. д.ю.н., проф. Д.В. Винницкий. М.: Юстицинформ, 2023. С. 23.

Основным регулятором финансового рынка является Центральный банк РФ. Согласно ст. 3 Федерального закона "О Центральном банке РФ (Банке России)" (далее – Закон о Банке России) среди целей его деятельности называется развитие финансового рынка Российской Федерации и обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации.

Под финансовым рынком понимается сфера обращения финансовых услуг, предоставляемых кредитными организациями в соответствии со ст. 5 Федерального закона "О банках и банковской деятельности", а также в рамках деятельности некредитных финансовых организаций в соответствии со ст. 76.1 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)".<sup>349</sup>

Как следует из ст. 76.1 Закона о Банке России к некредитным финансовым организациям законодатель относит организации, осуществляющие следующие виды деятельности:

- 1) профессиональных участников рынка ценных бумаг;
- 2) управляющих компаний инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда;
- 3) специализированных депозитариев инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда;
- 4) акционерных инвестиционных фондов;
- 5) клиринговую деятельность;
- 6) деятельность по осуществлению функций центрального контрагента;
- 7) деятельность организатора торговли;
- 8) деятельность центрального депозитария;
- 9) репозитарную деятельность;
- 10) деятельность субъектов страхового дела;
- 11) негосударственных пенсионных фондов;

---

<sup>349</sup> Тропская С.С. Финансовый рынок: проблемы правовой неопределенности // Безопасность бизнеса. 2022. № 4. С. 35 - 34.

- 12) микрофинансовых организаций;
- 13) кредитных потребительских кооперативов;
- 14) жилищных накопительных кооперативов;
- 15) сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов;
- 16) деятельность оператора инвестиционной платформы;
- 17) ломбардов;
- 18) оператора финансовой платформы;
- 19) операторов информационных систем, в которых осуществляется выпуск цифровых финансовых активов;
- 20) операторов обмена цифровых финансовых активов.

Отношения между организациями финансового рынка и потребителями их услуг основаны на равенстве их участников. Эти отношения регулируются гражданским правом, например нормами об отдельных видах обязательств.

В то же время имеется большой блок отношений, требующих публично-правового регулирования, в том числе финансово-правового.

Субъекты (организации) финансового рынка с точки зрения финансовой системы Российской Федерации обладают денежными средствами, включаемыми в состав децентрализованных фондов.

Однако финансовое-правовое регулирование имеет своим предметом властные имущественные (или связанные с ними неимущественные) отношения, складывающиеся в отношении фондов денежных средств, которые реализуют публичный интерес. Этот подход касается в том числе децентрализованных фондов, принадлежащих организациям финансового рынка.

Публичный интерес по-разному трактуется учеными. Например, применительно к финансам страховых компаний отмечается, что «заинтересованность государства в стабильном функционировании финансовой системы страны очевидна, в связи с чем государство предъявляет определенные требования к финансовой устойчивости как банков и иных

кредитных учреждений, так и страховых компаний»<sup>350</sup>. Аналогично другие ученые отмечают, что публичная значимость отношений, связанных с функционированием децентрализованных фондов иных организаций финансового рынка, является причиной включения соответствующих отношений в предмет финансового права. В результате делается вывод, что «финансовая система соприкасается с системой финансового рынка по линии органов, осуществляющих регулирование и надзор, или выполняющих иные задачи, связанные с поддержанием стабильности финансового рынка, включая денежное обращение, банковскую систему etc.»<sup>351</sup>

Решая указанные задачи обеспечения устойчивости финансового рынка, гл. X.1 Закона о Банке России предусматривает нормы, обеспечивающие регулирование, контроль и надзор в сфере финансовых рынков. В то же время эти нормы относятся к предмету административного права. Они регулируют властные отношения. Однако эти властные отношения связаны с обеспечением стабильности частных децентрализованных фондов денежных средств, в связи с чем в предмет финансового права не входят.

Помимо указанных положений, законодательство, регулирующее деятельность отдельных организаций финансового рынка, может предусматривать обязательное страхование их ответственности. Например, государство предусматривает правовые механизмы обеспечения устойчивости системы негосударственного пенсионного обеспечения и обязательного пенсионного страхования. Так, согласно ст. 3 Федерального закона "О гарантировании прав участников негосударственных пенсионных фондов в рамках деятельности по негосударственному пенсионному

---

<sup>350</sup> Колесников Ю.А. Правовые механизмы обеспечения финансовой устойчивости страховщиков // Законодательство и экономика. 2006. № 11.

<sup>351</sup> Гузнов А.Г. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации. Дисс ... докт. юрид. наук. М., 2016. С. 70–71.



обеспечению и формированию долгосрочных сбережений"<sup>352</sup> одним из принципов системы гарантирования прав участников является обязательность участия негосударственных пенсионных фондов, осуществляющих деятельность по негосударственному пенсионному обеспечению и формированию долгосрочных сбережений, в системе гарантирования прав участников. Как следует из п. 1 ст. 18 этого закона фонд гарантирования пенсионных резервов принадлежит Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» на праве собственности и предназначен для финансирования выплаты участнику (правопреемнику участника) гарантийного возмещения или перевода гарантийного возмещения в другой фонд-участник.

Аналогичные правила предусматривает Федеральный закон "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"<sup>353</sup>. Статья 3 этого закона предусматривает в качестве принципа обязательность участия страховщиков (к которым относятся в том числе негосударственные пенсионные фонды) в системе гарантирования прав застрахованных лиц.

Эти нормы, регулирующие образование, распределение и использование фондов денежных средств, реализующих публичный интерес, могут быть включены в предмет финансового правового регулирования.

Таким образом, отношения, складывающиеся с участием субъектов финансового рынка, могут являться предметом финансово-правового

---

<sup>352</sup> Федеральный закон от 28 дек. 2022 г. № 555-ФЗ "О гарантировании прав участников негосударственных пенсионных фондов в рамках деятельности по негосударственному пенсионному обеспечению и формированию долгосрочных сбережений" // Собрание законодательства РФ. 2023. № 1, ч. I. Ст. 2.

<sup>353</sup> Федеральный закон от 28 дек. 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" // Собрание законодательства РФ. 2013. № 52, ч. I. Ст. 6987.

регулирования. Однако к таким отношениям следует относить лишь те из них, которые отвечают всем признакам финансовых правоотношений.

#### **§ 4. Иные финансово-правовые отношения в банковской системе**

Отношения, складывающиеся в банковской системе России, весьма многочисленны и разнообразны. Они регулируются различными отраслями права. Определенное место здесь занимает финансовое право.

Финансово-правовые нормы, регулирующие банковскую деятельность, разбросаны по различным подотраслям и институтам финансового права. В частности, часть норм содержится в бюджетном праве, часть норм — в налоговом праве, а ряд норм включаются в эмиссионное право, представляющее собой комплексный финансово-правовой институт.<sup>354</sup>

Таким образом, финансово-правовое регулирование банковской деятельности также представляет собой комплексный финансово-правовой институт.

Наиболее важные отношения, возникающие в банковской системе и регулируемые финансовым правом, представлены следующими группами.

**1. Центральный банк РФ**, например, участвует в следующих отношениях:

1) *осуществляет денежную эмиссию* (ст. 75 Конституции РФ). В данном случае Центральный банк РФ действует не от своего имени, а от имени Российской Федерации. В ходе осуществления денежной эмиссии он реализует инструменты денежно-кредитной политики<sup>355</sup>;

2) *бесплатно обслуживает единый казначейский счет, банковские счета Федерального казначейства, а также иные счета, открываемые в соответствии с бюджетным законодательством* (п. 2 ст. 155 БК РФ);

3) *осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам РФ* (п. 3 ст. 155 БК РФ). Центральный банк РФ выполняет

---

<sup>354</sup> См. главу V учебника.

<sup>355</sup> Подробнее см. § 3 настоящей главы.

функции генерального агента Правительства РФ по обслуживанию долговых обязательств РФ, а также их размещению, выкупу, обмену и погашению на основе агентских соглашений, заключенных с Минфином России (п. 2 ст. 119 БК РФ);

4) *выполняет отдельные полномочия по управлению средствами Фонда национального благосостояния* (ст. 96<sup>11</sup> БК РФ);

5) *разрабатывает совместно с Правительством РФ основные направления единой государственной денежно-кредитной политики* (п. 1 ст. 155 БК РФ). Данный документ используется при составлении, рассмотрении и утверждении федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период;

6) *уплачивает налоги в соответствии с Налоговым кодексом РФ* (ст. 26 Федерального закона "О Центральном банке РФ (Банке России)". Например, Центральный банк РФ является плательщиком налога на прибыль организаций (см. п. 5 ст. 284 НК РФ). Здесь Центральный банк РФ выступает как обычная организация-налогоплательщик;

7) *перечисляет части прибыли в федеральный бюджет*. Статья 26 Федерального закона "О Центральном банке РФ (Банке России)" предусматривает направлением Центральным банком РФ 75 % его прибыли в федеральный бюджет.

2. Важную роль в финансово-правовых отношениях играют **кредитные организации**. Наиболее распространенными являются следующие финансово-правовые отношения с их участием:

1) *уплата, взыскание и перечисление налоговых и иных платежей в бюджеты и иные публичные фонды*. Здесь кредитные организации выступают в первую очередь как участники расчетных правоотношений. Они обязаны исполнять платежные поручения плательщиков на перечисление средств в соответствующие фонды. Кроме того, кредитные организации обязаны исполнять поручения органов, уполномоченных осуществлять взыскание обязательных платежей;

2) *обслуживание единого казначейского счета, банковских счетов Федерального казначейства, а также иных счетов, открываемые в соответствии с бюджетным законодательством.* Выше было указано, что данной деятельностью занимается по общему правилу Центральный банк РФ. Однако п. 2 ст. 156 БК РФ допускает выполнение соответствующих функций кредитными организациями в случае отсутствия учреждений Центрального банка РФ на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций;

3) *осуществление операций по предоставлению и возврату бюджетных кредитов* (п. 1 ст. 156 БК РФ);

4) *выполнение функций генерального агента (агента) Правительства РФ, исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации по обслуживанию соответствующих долговых обязательств, а их размещению, выкупу, обмену и погашению на основе агентских соглашений* (ст. 119 БК РФ);

5) *представление информации в соответствующие государственные органы.* Например, согласно ст. 86 НК РФ банк обязан сообщить об открытии или о закрытии счета, вклада (депозита), об изменении их реквизитов, а также иные указанные в законе сведения в налоговый орган по месту своего нахождения в течение трех дней со дня соответствующего события.

Могут быть названы и иные финансовые правоотношения, участниками которых выступает Центральный банк РФ и кредитные организации.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Какие организации включаются в банковскую систему России?
2. Что такое банк?
3. Какие цели деятельности предусмотрены для Центрального банка РФ?
4. Какие существуют инструменты денежно-кредитной политики?
5. Что такое обязательные резервные требования?

6. Какие организации составляют финансовый рынок?
7. Какой государственный орган осуществляет регулирование и контроль деятельности некредитных финансовых организаций?