Распределение компетенции между представительными и исполнительными органами.

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

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

Согласно принципу разделения властей прерогативой предста­вительных государственных органов власти является принятие за­конов по вопросам финансов. Вместе с тем согласно ч. 3 ст. 104 Конституции РФ законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие зако­нопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ.

Органы исполнительной власти (Правительство РФ, прави­тельства или администрации субъектов Федерации) принимают меры к их реализации, исполняют бюджет под контролем предста­вительных органов.

При Правительстве РФ в целях обеспечения координации дей­ствий федеральных органов исполнительной власти и Центрально­го банка РФ по проведению единой финансовой и денежно-кредит­ной политики, а также усиления контроля за валютными опера­циями и состоянием денежного рынка действует Комиссия по во­просам финансовой и денежно-кредитной политики; создан Эко­номический совет. В структуре аппарата Правительства РФ име­ется Департамент финансов и денежно-кредитного регулиро­вания.

Президент РФ как глава государства обеспечивает в области финансов согласованное функционирование и взаимодействие ор­ганов государственной власти, исходя из положений Конституции и федеральных законов определяет основные направления внут­ренней и внешней политики государства, соответственно которой строится финансовая политика. С ежегодными посланиями о по­ложении в стране, об основных направлениях внутренней и внеш­ней политики Президент РФ обращается к Федеральному Собра­нию (ч. 3 ст. 80, п. «е» ст. 84 Конституции РФ).

Президент РФ издает указы и распоряжения по вопросам фор­мирования и исполнения бюджетов, внебюджетных государствен­ных фондов, финансирования государственных расходов феде­рального уровня, денежно-кредитной политики, организации рас­четов, регулирования валютных и других финансовых отношений, организации органов финансово-кредитной системы, через Глав­ное контрольное управление Президента РФ осуществляет финан­совый контроль5.

В целях информационно-аналитического обеспечения Прези­дента РФ в области экономических проблем в составе Администра­ции Президента РФ образовано Экономическое управление Президента РФ. Его деятельность распространяется и на область обще­государственных финансов, бюджета, межбюджетных отношений и др.

Основными задачами Управления являются:

— анализ социально-экономической ситуации в стране, прогно­зирование ее развития и выработка предложений Президенту РФ;

— анализ хода исполнения федерального бюджета федеральны­ми органами' исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;

— подготовка предложений по реализации указов и распоря­жений Президента РФ в области экономической политики госу­дарства;

— экономическая экспертиза проектов федеральных законов, договоров и соглашений о разграничении предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органа­ми государственной власти субъектов РФ, проектов указов Прези­дента РФ, постановлений Правительства РФ по социально-эконо­мическим вопросам;

— участие в подготовке предложений Президенту РФ о совер­шенствовании деятельности федеральных органов власти по ре­зультатам анализа хода исполнения ими федерального бюджета;

— участие в подготовке ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию о положении в стране, в подготовке бюд­жетного послания Президента РФ;

— комплексный анализ межбюджетных отношений и подго­товка предложений по их совершенствованию, и др.

Функции финансовой деятельности выполняют также испол­нительные органы власти РФ и субъектов Федерации, осущест­вляющие функции государственного управления в рамках опреде­ленных отраслей или сфер управления (министерства, комитеты и т.д.). Эти функции обеспечивают выполнение задач данных ор­ганов в соответствующих отраслях и сферах, осуществляются в связи с ними. То же относится и к подобным органам, формируе­мым в системе местного самоуправления (отделы, управления ад­министраций и т.п.).

Вместе с тем существует система органов управления, для ко­торых сама финансовая деятельность является основной, опреде­ляющей содержание их компетенции. Это система финансово-кре­дитных органов, специально созданных для управления финан­сами и осуществления контроля в этой сфере как его неотъемлемой функции. Данные органы охватывают своим воздействием все звенья финансовой системы — бюджет, целевые внебюджет­ные фонды, кредит, страхование, финансы предприятий, органи­заций, учреждений.

Финансово-кредитные органы.

В 1990-х гг. система финан­сово-кредитных органов в РФ в связи с экономическими преобра­зованиями существенно перестроена: появились новые органы (Го­сударственная налоговая служба, впоследствии — Министерство РФ по налогам и сборам, федеральное казначейство, Госстрахнад­зор, коммерческие банки), перестроена структура Министерства финансов и соответствующих нижестоящих органов.

Среди этих органов выделяется **Министерство финансов РФ** комплексным характером своих функций, направленных на раз­ные стороны финансовой деятельности государства, в связи с чем воздействует на эту деятельность в целом. Министерство финансов РФ обеспечивает проведение единой финансовой, бюджетной, на­логовой и валютной политики в стране, координирует деятель­ность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти, издает инструкции, методические указания и другие доку­менты по вопросам организации финансовой деятельности. Осу­ществляя свои функции, Минфин России взаимодействует с дру­гими органами исполнительной власти — федеральными, органа­ми субъектов Федерации, органами местного самоуправления, а также общественными объединениями и иными организациями.

В последнее время предприняты меры по усилению роли Ми­нистерства финансов РФ в финансовой деятельности государства, которая в определенной мере была ослаблена, в частности, в связи с выделением из его компетенции вопросов налогообложения, над­зора за страховой деятельностью и др. и созданием соответствую­щих государственных служб.

Теперь Министерство финансов РФ стало правопреемником ряда самостоятельно существовавших служб, функции которых перешли ему, а именно Федеральной службы по надзору за страхо­вой деятельностью, Комитета РФ по драгоценным металлам и дра­гоценным камням, Федеральной комиссии лотерей и игр РФ2.

Изменена и организационная структура Министерства финан­сов РФ. В целях повышения эффективности осуществления своих задач и мер по оздоровлению экономики Минфину России разрешено иметь в составе центрального аппарата наряду с другими подразделениями 16 департаментов по основным направлениям деятельности: бюджетной политики; налоговой политики; меж­бюджетных отношений; финансирования государственного аппа­рата; оборонного комплекса и правоохранительных органов; мак­роэкономической политики и банковской деятельности; управления государственным внутренним долгом; управления государствен­ным внешним долгом; международного сотрудничества и внешнеэ­кономической деятельности; отраслевого финансирования; страхо­вого надзора; государственного финансового контроля и аудита; ме­тодологии бухгалтерского учета и отчетности; правовой; информа­ционно-технический; управления делами Министерства1.

Такая структура Министерства финансов РФ обусловлена его основными задачами, к которым относятся:

— совершенствования бюджетной системы РФ, развитие бюд­жетного федерализма;

— разработка и реализация единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики, политики в сфере развития фи­нансовых рынков в РФ, участие в разработке и проведении единой политики в сфере формирования и использования государствен­ных ресурсов драгоценных металлов и драгоценных камней;

— концентрация финансовых ресурсов на приоритетных на­правлениях социально-экономического развития РФ;

— разработка проекта федерального бюджета и обеспечение его исполнения, составление отчета об исполнении федерального бюд­жета и консолидированного бюджета РФ;

— разработка программ государственных заимствований и их реализация, управление государственным внутренним и внешним долгом РФ;

— осуществление в пределах своей компетенции государствен­ного финансового контроля; методологическое руководство ауди­том (кроме аудита в банковской системе, относящегося к функци­ям Центрального банка РФ);

— методологическое руководство бухгалтерским учетом и от­четностью (кроме бухгалтерского учета и отчетности в Централь­ном банке РФ и кредитных организациях).

Этим задачам соответствуют выполняемые Минфином России функции (например, подготовка предложений по совершенствова­нию механизма межбюджетных отношений с субъектами РФ, участие в подготовке предложений по основным направлениям де­нежно-кредитной политики, контроль за целевым использовани­ем средств федерального бюджета, эмиссия государственных цен­ных бумаг, лицензирование деятельности страховых организа­ций, приобретение в Госфонд России драгоценных металлов и дра­гоценных камней и т.д.).

Для выполнения своих задач и функций Министерство финан­сов РФ имеет необходимые права, состоящие из полномочий раз­ного характера. К ним относятся:

— права, вытекающие из функций по составлению и испол­нению бюджета и связанного с этой деятельностью контроля (за­прашивать у государственных органов исполнительной власти федерации и ее субъектов, а также организаций необходимые материалы);

— права, определяемые участием в формировании и использо­вании целевых бюджетных и государственных внебюджетных фондов (запрашивать материалы по проектам этих фондов и отчеты об их использовании);

— права по регулированию соотношения доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации, налоговых поступлений в феде­ральный бюджет (организовывать формирование Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ и предоставлять по­мощь за счет этих средств, выдавать субъектам Федерации кратко­срочные ссуды на покрытие временных кассовых разрывов, предо­ставлять отсрочки и рассрочки платежей по налогам в федераль­ный бюджет);

— права по применению мер принудительного воздействия в Случаях нарушений установленного порядка (ограничивать, а в необходимых случаях приостанавливать финансирование органи­заций, взыскивать с них в установленном порядке средства феде­рального бюджета, израсходованные не по целевому назначению, с наложением штрафа в соответствии с законодательством РФ).

Таким образом, деятельность Министерства финансов РФ рас­пространяется на все звенья финансовой системы.

Подобные органы создаются субъектами Федерации — минис­терства финансов или финансовые управления. Кроме того, в сис­теме органов местного самоуправления действуют финансовые от­делы или управления.

В задачи всех этих органов входят:

— организация финансовой деятельности на соответствующей территории, способствующей развитию рыночных отношений в экономике, увеличению поступлений в бюджет;— анализ и прогнозирование развития экономики и финансов;

— составление проекта бюджета данной территории и обеспече­ние его исполнения, прогнозирование и составление консолидиро­ванного бюджета, финансовое исполнение целевых внебюджетных фондов;

— наблюдение за состоянием денежного обращения и кредита, участие в разработке и осуществление мер по обеспечению товар­но-денежных пропорций и сбалансированности денежных доходов и расходов населения;

— организация и проведение финансового контроля;

— организация учета и отчетности в области финансов.

**Федеральное казначейство**. Указом Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 г. была образована система органов федерального казначейства в подчинении Министерства финансов РФ. В состав этой системы входят Главное управление федераль­ного казначейства Министерства финансов РФ и подчиненные ему территориальные органы по субъектам Федерации, городам (за ис­ключением городов районного подчинения), районам и районам в городах. Начальник Главного управления федерального казначей­ства назначается и освобождается от должности Правительством РФ, руководители территориальных районов — руководителем вышестоящего органа казначейства.

Эти органы созданы в целях проведения государственной бюд­жетной политики, эффективного управления доходами и расхода­ми в процессе исполнения федерального бюджета, повышения опе­ративности в финансировании государственных программ, усиле­ния контроля за поступлением, целевым и экономным использова­нием государственных средств.

На органы казначейства возложены следующие задачи:

— организация, осуществление и контроль за исполнением фе­дерального бюджета, управление доходами и расходами этого бюд­жета, для чего открываются счета в казначействах, исходя из принципа единства кассы;

— регулирование финансовых отношений между федеральным бюджетом и государственными (федеральными) внебюджетными фондами, финансовое исполнение и контроль за этими фондами;

— краткосрочное прогнозирование объемов государственных финансовых ресурсов и оперативное управление ими;

— сбор, обработка и анализ информации о состоянии государ­ственных финансов и представление высшим законодательным и исполнительным органам государственной власти и управления РФ отчетности о финансовых операциях Правительства РФ и о состоянии бюджетной системы РФ;

— управление и обслуживание совместно с Центральным бан­ком РФ государственного внутреннего и внешнего долга РФ;

— разработка методологических и инструктивных материалов по вопросам компетенции казначейства, обязательных для орга­нов государственной власти и управления, предприятий, учрежде­ний и организаций.

Органы федерального казначейства наделены необходимыми правами. Среди них ряд прав, обеспечивающих контрольные функции казначейства производить проверки денежных докумен­тов, смет и т.п. в органах управления, организациях, банках; по­лучать от банков, иных финансово-кредитных учреждений справ­ки о состоянии счетов предприятий, учреждений и организаций, использующих федеральные бюджетные и внебюджетные средст­ва; изымать у предприятий, организаций и учреждений докумен­ты, свидетельствующие о нарушениях порядка исполнения феде­рального бюджета и внебюджетных фондов.

Кроме того, органы федерального казначейства вправе приме­нять меры принудительного воздействия, требовать от руководи­телей и других должностных лиц проверяемых органов государст­венного управления и предприятий, организаций, учреждений устранения выявленных нарушений; приостанавливать операции по счетам предприятий, учреждений и организаций; выдавать предписания о взыскании с предприятий, организаций и учрежде­ний в бесспорном порядке бюджетных или внебюджетных средств, используемых не по целевому назначению, с наложением штрафа в размере действующей учетной ставки Центрального банка РФ, налагать на банки штрафы в случаях несвоевременного зачисле­ния ими средств, поступивших в федеральный бюджет или вне­бюджетные фонды, в размере действующей в данном банке про­центной ставки по краткосрочному кредитованию, увеличенной на 10 пунктов.

Органы федерального казначейства взаимодействуют с учреж­дениями Центрального банка РФ, иными финансово-кредитными учреждениями, налоговыми органами по фактам нарушений, за которые предусмотрена уголовная ответственность, передают ма­териалы правоохранительным органам. Помимо государственной системы органов федерального казна­чейства, представительные органы местного самоуправления вправе создавать муниципальное казначейство в целях управле­ния средствами местной казны и обслуживания использования местного бюджета (ст. 14 Федерального закона «О финансовых ос­новах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г.).

В 1993 г в целях повышения эффективности инвестиций, созда­ния условий для широкого привлечения финансовых ресурсов, в том числе от иностранных инвесторов, была создана новая государ­ственная структура — Российская финансовая корпорация, дея­тельность которой заключается в организации финансирования капитальных вложений в приоритетные проекты.

Российская финансовая корпорация как государственное пред­приятие наделена функциями агента Правительства РФ по фи­нансированию инвестиционных проектов на возвратной и плат­ной основе за счет централизованных финансовых и кредитных ресурсов.

Финансово-инвестиционные корпорации создаются также ор­ганами власти субъектов РФ.

**Налоговые органы.** Формирование в РФ новой системы налого­вых органов связано с необходимостью активного использования финансовых рычагов, в частности повышением роли налогов, обу­словленным перестройкой экономики страны. Налоговые органы были выделены в особую систему — Государственную налоговую службу РФ из структур финансовых органов (Министерства фи­нансов, финансовых управлений и отделов). Начало такой реорга­низации было положено постановлением Совета Министров СССР «О Государственной налоговой службе» от 24 января 1990 г. До этого в финансовых органах имелись подразделения, ведавшие во­просами взимания налогов и других обязательных платежей. Дея­тельность налоговых органов была урегулирована Законом «О пра­вах, обязанностях и ответственности государственных налоговых инспекций» от 21 мая 1990 г., впоследствии принят Закон РСФСР «О Государственной налоговой службе» от 21 марта 1991 г., ныне Закон РФ «О налоговых органах Российской Федерации».

Указом Президента РФ от 23 декабря 1998 г. № 1635 Государ­ственная налоговая служба РФ преобразована в Министерство РФ по налогам и сборам. Такое преобразование произведено в целях совершенствования структуры федеральных органов, деятель­ность которых направлена на реализацию налоговой политики, усиления государственного контроля за поступлением в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды налогов и других обязательных платежей, а также в связи с этим — за про­изводством и оборотом этилового спирта и алкогольной продук­ции. На Министерство возложена выработка и осуществление на­логовой политики с целью обеспечения своевременного поступле­ния в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды налогов и других обязательных платежей в полном объеме, координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль за соблюде­нием законодательства РФ о налогах и сборах.

В систему органов Министерства РФ по налогам и сборам вхо­дят его территориальные органы, именуемые в совокупности нало­говыми органами.

Это единая централизованная система органов. Основное звено в системе налоговых органов — территориальные органы по райо­нам и городам. Именно на них возложено осуществление непосред­ственно контрольных функций. Исходя из этого построена их внутренняя структура: выделены отделы по видам налоговых пла­тежей (например, отдел налогов с доходов предприятий, отдел на­логов с доходов физических лиц, отдел местных налогов и др.). Кроме того, существует функциональный отдел отчетности и учета.

Главные задачи налоговых органов заключаются в обеспечении единой системы контроля за соблюдением налогового законода­тельства, за правильностью исчисления, полнотой и своевремен­ностью внесения в бюджет налогов и других обязательных плате­жей, установленных законодательством Российской Федерации и ее субъектов. В связи с этими задачами органы налоговой службы контролируют соблюдение законодательства о предпринимательской деятельности, законность сделок, применение контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населе­нием. Закон РФ от 8 июля 1999 г. отнес к задачам налоговых органов также валютный контроль.

Законодательство (Налоговый кодекс) закрепляет права, обя­занности и ответственность налоговых органов и их должностных лиц по контролю, вытекающие из их функций в области налогооб­ложения, а также применяемые ими меры ко взысканию налогов и санкции к налогоплательщикам в случае совершения ими нало­говых правонарушений.

Вся система налоговых органов финансируется из федерально­го бюджета. В целях укрепления финансовой системы страны, раз­вития материально-технической базы и стимулирования труда на­логовых органов на основании указа Президента от 31 декабря 1991 г. был создан Централизованный фонд социального развития Государственной налоговой службы РФ, впоследствии преобразо­ванный в целевой бюджетный фонд. В рамках федеральных бюд­жетов на 1998 г. и на 1999 г. был создан единый Федеральный фонд Государственной налоговой службы РФ (впоследствии — Минис­терства по налогам и сборам) и Федеральной службы налоговой полиции РФ (ст. 9 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год»; ст. 8 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год»3).

Наряду с этими государственными налоговымиорганами пред­ставительные органы местного самоуправления имеют право со­здавать муниципальную налоговую службу для сбора местных на­логов. Эта служба объединяет и координирует деятельность по контролю за соблюдением налогового законодательства с государ­ственными территориальными налоговыми органами, представ­ляет последним всю необходимую информацию (ст. 14 Закона РФ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» от 25 сен­тября 1997 г.).

Подобно налоговым органам, деятельность в области налого­обложения в рамках своих задач и функций осуществляет также **Государственный таможенный комитет РФ**. В связи с этим та­моженные органы пользуются правами и несут обязанности по взиманию налогов и сборов при перемещении товаров через та­моженную границу, контролируют поступление средств в государственные внебюджетные фонды, несут установленную законо­дательством ответственность.

В целях усиления государственной дисциплины в области на­логообложения созданы федеральные органы налоговой полиции. Они действуют на основании Закона РФ от 24 июня 1993 г. Это правоохранительные органы, являющиеся составной частью сил обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

Определены задачи этих органов: выявление, предупрежде­ние и пресечение налоговых преступлений и правонарушений; обеспечение безопасности деятельности государственных нало­говых инспекций, защита их сотрудников от противоправных по­сягательств при исполнении служебных обязанностей, предуп­реждение, выявление и пресечение коррупции в налоговых ор­ганах.

На основании Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О федеральных орга­нах налоговой полиции» и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» от 17 декабря 1995 г. федеральные органы налоговой по­лиции получили право проводить предварительное следствие по налоговым преступлениям.

Федеральные органы налоговой полиции являются централи­зованной системой органов с подотчетностью нижестоящих орга­нов вышестоящим. В эту систему входят Федеральная налоговая полиция на правах государственного комитета, территориальные органы (управления) по субъектам Федерации и местные органы налоговой полиции (межрайонные отделы управлений).

Возглавляет Федеральную службу налоговой полиции дирек­тор, который назначается на должность и освобождается Прези­дентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Директор осуществляет общее руководство деятельностью феде­ральных органов налоговой полиции и ее координацию с деятель­ностью других правоохранительных, налоговых и иных государст­венных органов.

**Федеральный орган исполнительной власти по надзору за страховой деятельностью**. В связи с существенными преобразо­ваниями в сфере страховых отношений, в результате которых она перестала быть государственной монополией, потребовалась пере­стройка организации и деятельности органов государственного уп­равления в этой сфере.

Указом Президента РФ «О Государственном страховом надзоре Российской Федерации» от 10 февраля 1992 г. был образован Го­сударственный страховой надзор, органы которого заменили ранее действовавшую систему органов государственного страхования (Госстрах) при Министерстве финансов РФ. Одновременно в соот­ветствии с постановлением Правительства РФ от 10 февраля 1992 г. была создана Российская государственная страховая ком­пания (Росгосстрах) как акционерное общество на базе Правления государственного страхования РФ. Учредителем этой компании от имени государства выступил Государственный комитет РФ по уп­равлению государственным имуществом, который является дер­жателем 100% ее акций.

Впоследствии основные положения об организации государст­венного надзора за страховой деятельностью были закреплены в Законе Российской Федерации «О страховании» от 27 ноября 1992 г. (затем в Федеральном законе «Об организации страхового дела в Российской Федерации»).

Государственный надзор за страховой деятельностью согласно Закону осуществляется в целях соблюдения требований законода­тельства РФ о страховании, эффективного развития страховых услуг, защиты прав и интересов участников страховых отношений и государства.

Органы, осуществляющие государственный страховой надзор в РФ, действовали первоначально в лице Федеральной службы (Рос­страхнадзор), подчиненной Правительству РФ. Помимо цент­рального органа этой службы созданы территориальные органы страхового надзора по республикам (региональные инспекции Рос­страхнадзора) и группам областей, краев6.

В настоящее время на основании Указа Президента РФ функ­ции по надзору за страховой деятельностью переданы Министерству финансов РФ, в структуре которого создан Департамент стра­хового надзора.

Основными функциями органов страхового надзора согласно Закону РФ «О страховании» от 27 ноября 1992 г. являются:

— выдача страховщикам лицензий на осуществление страхо­вой деятельности;

— ведение единого Государственного реестра страховщиков и объединений страховщиков, а также реестра страховых брокеров;

— осуществление контроля за обоснованностью страховых та­рифов и обеспечением платежеспособности страховщиков.

Помимо них орган страхового надзора осуществляет также функции по организационно-правовому регулированию страховой деятельности:

— устанавливает правила формирования и размещения страхо­вых резервов, показатели и формы учета страховых операций и отчетности о страховой деятельности;

— разрабатывает и утверждает нормативные и методические документы по вопросам страховой деятельности, обязательные для исполнения всеми юридическими и физическими лицами, в том числе методику расчета соотношений между активами и при­нятыми обязательствами страховщика для обеспечения его плате­жеспособности;

— обобщает практику страховой деятельности, разрабатывает и представляет в установленном порядке предложения по разви­тию и совершенствованию законодательства РФ о страхований.

Таким образом, регулируется единый страховой рынок.

Для осуществления функций органы страхового надзора имеют права:

— получать от страховщиков установленную отчетность о стра­ховой деятельности, информацию об их финансовом положении;

— получать информацию, необходимую для выполнения возло­женных функций от предприятий, учреждений и организаций, в том числе от банков;

— проводить проверки соблюдения страховщиками законода­тельства РФ о страховании и достоверности представляемой ими отчетности.

Органы страхового надзора вправе применять меры принуди­тельного воздействия:

при выявлении нарушений страховщиками требований законо­дательства РФ о страховании давать им предписания по устране­нию нарушений;

приостанавливать или ограничивать действие лицензий в слу­чае невыполнения страховщиками данных им предписаний до уст­ранения выявленных нарушений либо принимать решения об от­зыве лицензий.

В случае неоднократного нарушения страховщиком законода­тельства РФ органы страхового надзора вправе обращаться в ар­битражный суд с иском о его ликвидации.

Должностные лица органов страхового надзора обязаны соблю­дать коммерческую тайну страховых организаций.

**Банки. Банковская система**. Банки принято именовать кре­дитными органами в связи <: тем, что характерной для них являет­ся деятельность именно по кредитованию.

Система банков РФ, их правовое положение и содержание функций существенно изменились в 1990-х гг. Значительные пре­образования были произведены уже в 1987 г., когда три существо­вавших в СССР банка (находившихся в государственной собствен­ности) — Госбанк СССР, Стройбанк СССР и Внешторгбанк СССР были реорганизованы в банки, специализированные по отраслям народного хозяйства (при сохранении Госбанка СССР как главного банка страны): Промстройбанк СССР, Агропромбанк СССР, Жил-соцбанк СССР, Внешэкономбанк СССР и для обслуживания насе­ления — Сбербанк СССР.

Все они по форме собственности остались государственными, а по условиям деятельности являлись коммерческими. В 1988 г. на основе Закона СССР «О кооперации» начали создаваться коопера­тивные банки, что положило начало формированию новой банков­ской системы. Впоследствии, в 1990 г., специальное союзное и российское законодательство в связи с намеченным переходом к рыночным отношениям в экономике закрепило принципиальное изменение банковской системы. Банки перестали быть объектом исключительно государственной собственности. Банковскую сис­тему СССР составили Государственный банк СССР как централь­ный банк страны и коммерческие банки, которые могли иметь различные организационно-правовые формы и формы собствен­ности. По российскому законодательству также была установлена двухуровневая банковская система: на одном уровне — Централь­ный банк РФ (Банк России), на другом все остальные банки. Такая система существует и в настоящее время.

Согласно Федеральному закону «О банках и банковской дея­тельности» банковская система РФ включает: а) Центральный банк РФ (Банк России) и б) кредитные организации, а также фи­лиалы и представительства иностранных банков. При этом ино­странным считается банк, который зарегистрирован на террито­рии иностранного государства и признан банком по его законода­тельству.

Центральный банк РФ (Банк России) занимает особое место в банковской системе, а его правовое положение отличается су­щественными особенностями3. Это главный банк Российской Фе­дерации, он является государственной федеральной собственнос­тью. Как и другие банки, Центральный банк РФ имеет статус юридического лица. Однако получение прибыли не является целью деятельности Центрального банка РФ. Вместе с тем, как экономически самостоятельное учреждение, он осуществляет свои расходы за счет собственных доходов, делает отчисления от прибыли в федеральный бюджет в размере 50%. Центральный банк РФ и его учреждения, в отличие от других банков, освобож­даются от уплаты всех налогов, сборов, пошлин и других обяза­тельных платежей на территории РФ в соответствии с законода­тельными актами РФ.

Государство не отвечает по обязательствам Центрального банка РФ, так же как и банк не несет ответственности по обязательствам государства, кроме случаев, когда они сами приняли на себя такие обязательства или это предусмотрено федеральными законами.

Эти положения применимы и к Цент­ральному банку России как главному государственному банку страны. Однако Центральный банк РФ выступает в качестве органа го­сударственного регулирования, наделенного властными полномо­чиями в области организации денежно-кредитных отношений. Центральный банк РФ подотчетен Государственной Думе. Его Председатель назначается на должность и освобождается от нее Государственной Думой Федерального собрания РФ. Кандидатуру для назначения представляет Президент РФ. Он же ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации (п. «г» ст. 83 и п. «в» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ).

Реализуя свои функции, Банк России участвует в разработке экономической политики Правительства РФ, а Председатель Банка участвует в его заседаниях, Банк и Правительство взаимно информируют друг друга, координируют свою политику и прово­дят взаимные консультации. Банк России взаимодействует также с Министерством финансов РФ. В целях совершенствования де­нежно-кредитной системы РФ при Банке России создается Нацио­нальный банковский совет, в состав которого входят представите­ли палат Федерального Собрания РФ, Президента РФ, Правитель­ства РФ, Банка России, кредитных организаций и эксперты.

Банковская система с выделением особого положения Цент­рального банка в качестве государственного ведомства типична для современных экономически развитых государств1. Такие банки обычно действуют независимо от других органов государст­венного управления и, как правило, подотчетны парламентам. По­добный опыт был воспринят в период перестройки банковской сис­темы союзным и российским законодательством 1990 г. До того Государственный банк СССР подчинялся Правительству СССР (а прежде — Министерству финансов СССР).

Основными целями деятельности Банка России являются: за­щита и обеспечение устойчивости рубля, в том числе его покупа­тельной способности и курса по отношению к иностранным валю­там; развитие и укрепление банковской системы Российской Фе­дерации; обеспечение эффективного и бесперебойного функциони­рования системы расчетов. Соответственно этим целям Банк выполняет функции: во взаимодействии с Правительством РФ разра­батывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику; устанавливает правила осуществления расчетов и бан­ковских операций; осуществляет валютный контроль и др. В целях реализации денежно-кредитной политики Центральному банку РФ предоставлено право от своего имени осуществлять эмис­сию (выпуск) облигаций, размещаемых только среди кредитных организаций1.

Монополией Центрального банка РФ является осуществление эмиссии (выпуска в обращение) наличных денег и организация их обращения.

Выполняя свои функции, Центральный банк РФ вступает в от­ношения с кредитными организациями (коммерческими банка­ми), которые осуществляют непосредственное денежно-кредитное обслуживание предприятий, учреждений, организаций и граждан в соответствии с государственной денежно-кредитной политикой, реализация которой возложена на Центральный банк РФ.

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

Центральный банк РФ регистрирует уставы банков, выдает ли­цензии на совершение ими банковских операций (в лицензии должны перечисляться операции, которые вправе осуществлять конкретный банк), ведет Книгу регистрации банков, расположен­ных на территории РФ, осуществляет надзор за их деятельностью2, проверяет соблюдение банками установленных для них нормати­вов и банковского законодательства. Банки представляют Цент­ральному банку РФ бухгалтерскую и статистическую отчетность, необходимую для надзора.

В Центральном банке РФ для осуществления надзорной дея­тельности с 1 января 1993 г. создано особое структурное подразде­ление — Департамент банковского надзора (до него имелся Департамент по регулированию деятельности банков)1. В его состав вхо­дят управления экономического анализа деятельности банков, регламентации банковского надзора, лицензирования деятельнос­ти банков, кредитных учреждений и банковского аудита.

Осуществляя полномочия по надзору, Центральный банк РФ вправе при обнаружении нарушений банками законодательства, экономических нормативов и др. применять к ним меры воздейст­вия принудительного характера, давать обязательные для испол­нения предписания об устранении нарушений, предъявлять учре­дителям требования о проведении мероприятий по финансовому оздоровлению банка, о реорганизации банка, о замене руководите­лей банка, взыскать штраф и др.

В пределах предоставленных полномочий Центральный банк РФ независим в своей деятельности, органы государственной влас­ти и местного самоуправления в нее не вмешиваются.

По вопросам, отнесенным к его компетенции, Центральный банк РФ издает нормативные акты. Они обязательны для органов государственной власти и местного самоуправления, всех юриди­ческих и физических лиц.

Если эти нормативные акты затрагивают права, свободы или обязанности граждан, они должны быть зарегистрированы в Ми­нистерстве юстиции РФ.

**Кредитные организации** как составная часть банковской систе­мы подразделяются на банки и небанковские кредитные органи­зации.

Согласно Федеральному закону «О банках и банковской дея­тельности» кредитная организация — это юридическое лицо, ко­торое для извлечения прибыли как основной цели своей деятель­ности на основании специального разрешения (лицензии) Цент­рального банка РФ имеет право осуществлять банковские опера­ции, предусмотренные названным законом.

Кредитная организация образуется на основе любой формы соб­ственности как хозяйственное общество, т.е. является коммерчес­кой организацией.

Особо следует обратить внимание на то, что основной целью деятельности кредитной организации является извлечение прибы­ли, чем Центральный банк РФ отличается от указанных организа­ций. Заметим также, что Закон выделяет Центральный банк РФ из системы кредитных организаций. Деятельность Центробанка регулируется особым законом.

Кредитные организации, относящиеся по своему статусу к бан­кам, имеют исключительное право осуществлять в совокупности следующие банковские операции: привлечение во вклады денеж­ных средств физических и юридических лиц; размещение указан­ных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратнос­ти, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.

В отличие от этого, небанковская кредитная организация имеет право осуществлять лишь отдельные банковские операции (на ко­торые выдана лицензия).

Помимо перечисленных, к банковским операциям отнесены: осуществление расчетов, инкассация денежных средств, кассовое обслуживание физических и юридических лиц, купля-продажа иностранной валюты, привлечение во вклады и размещение драго­ценных металлов, выдача банковских гарантий и др.

Кредитные организации вправе также совершать сделки, ука­занные в законе: выдачу поручительств за третьих лиц, довери­тельное управление денежными средствами, предоставление в аренду сейфов, лизинговые операции и др. Им вместе с тем запре­щено заниматься производственной, торговой и страховой дея­тельностью.

В отличие от Центрального банка РФ, кредитные организации образуются на основе любой формы собственности. Банки незави­симы от органов государственной власти и управления при приня­тии ими решений, связанных с проведением банковских опера­ций. Банки действуют на основании своих уставов, зарегистриро­ванных в Центральном банке РФ. Уставный капитал кредитной организации складывается из средств ее участников — юридичес­ких и физических лиц и служит обеспечением обязательств банка. Минимальный размер уставного фонда вновь регистрируемых бан­ков определяет Центральный банк РФ.

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

Осуществляемый коммерческими банками контроль за дея­тельностью клиентов носит в основном гражданско-правовой ха­рактер, он направлен на обеспечение интересов самого банка. Од­нако в указанных законодательством случаях они уполномочены проводить контроль в интересах государства. Так, на них может быть возложено проведение валютного контроля1 (контроля за со­блюдением валютного законодательства, за своевременностью и полнотой реализации установленной части экспортной выручки на внутреннем валютном рынке). Кроме того, банки обязаны про­верять соблюдение предприятиями, организациями и учрежде­ниями порядка ведения кассовых операций2.

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

По решению органов государственной власти государственные кредитные организации (банки) создаются на уровнях Федерации и субъектов РФ, а также органами местного самоуправления — муниципальные банки.

Так, Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1999 год» Правительству РФ и Центральному банку РФ поручено создать Российский банк развития в целях кредитования инвести­ционных проектов. Уставной капитал Банка определен в сумме до 3 млрд. руб., для формирования которого выделяются средства из федерального бюджета.

Законодательство устанавливает перечень банков, в капитале которых Центральный банк РФ обязан обеспечить долю своего участия в объеме не менее 50% плюс одна голосующая акция. К таким банкам отнесены Сбербанк России, Внешторгбанк, а также кредитные организации, созданные на территориях ино­странных государств, в частности, — Донау-банк АГ, Вена; Ком­мерческий банк для Северной Европы — Евробанк, Париж и др. (ст. 7 Федерального закона «О Центральном банке РФ (Банке Рос­сии)»). Это обеспечивает более эффективное проведение Централь­ным банком РФ через данные банки государственной денежно-кре­дитной политики. Кризис в банковской системе 1998 г. потребовал законодательного урегулирования порядка реструктуризации кредитных организаций.

**Иные финансово-кредитные организации**. К другим государст­венным финансово-кредитным организациям относятся государ­ственные внебюджетные фонды. Следует иметь в виду, что под термином «фонд» в рассматриваемом случае понимается система органов, управляющих деятельностью по образованию, распреде­лению и использованию целевых финансовых ресурсов. В свою очередь, и сами эти финансовые ресурсы также называются фон­дами (внебюджетными).

К ним относится, в частности, Пенсионный фонд Российской Федерации (России). Согласно Положению о фонде он образован в целях государственного управления финансами пенсионного обес­печения и является самостоятельным финансово-кредитным уч­реждением. Пенсионный фонд выполняет отдельные банковские операции в порядке, установленном законодательством Россий­ской Федерации о банках и банковской деятельности. Денежные средства Пенсионного фонда находятся в государственной собст­венности.

Фонд социального страхования РФ также является самостоя­тельным государственным финансово-кредитным учреждением. Управление Фондом осуществляется Правительством РФ при участии общероссийских объединений профсоюзов.