

ОГЛАВЛЕНИЕ

Принятые сокращения.....	7
Введение	9

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

РАЗДЕЛ I. ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО	11
---	-----------

ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	11
---	-----------

<i>1. Понятие финансовой деятельности государства и муниципальных образований</i>	<i>11</i>
<i>2. Финансовая система и ее структура</i>	<i>40</i>
<i>3. Организация управления финансовой системой Российской Федерации. Государственные органы, осуществляющие финансовую деятельность</i>	<i>47</i>

Контрольные вопросы	59
---------------------------	----

ГЛАВА 2. ПРЕДМЕТ И СИСТЕМА ФИНАНСОВОГО ПРАВА	60
---	-----------

<i>1. Предмет, метод и место финансового права в системе российского права</i>	<i>60</i>
<i>2. Место финансового права в системе учебных дисциплин</i>	<i>97</i>
<i>3. Наука финансового права</i>	<i>100</i>
<i>4. Источники финансового права</i>	<i>104</i>
<i>5. Принципы финансового права</i>	<i>120</i>
<i>6. Система финансового права</i>	<i>126</i>

Контрольные вопросы	128
---------------------------	-----

ГЛАВА 3. ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ФИНАНСОВЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ, ИХ ОСОБЕННОСТИ И ВИДЫ	129
---	------------

<i>1. Общая характеристика финансово-правовых норм</i>	<i>129</i>
<i>2. Финансовые правоотношения: особенности и виды</i>	<i>135</i>

Контрольные вопросы	144
---------------------------	-----

РАЗДЕЛ II. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ	145
--	------------

ГЛАВА 4. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	145
--	------------

<i>1. Понятие финансового контроля, его принципы</i>	<i>145</i>
<i>2. Виды финансового контроля и органы, его осуществляющие</i>	<i>150</i>

ОГЛАВЛЕНИЕ

3. Правовые основы аудита	153
4. Формы финансового контроля. Ревизия — основная форма финансового контроля	157
Контрольные вопросы	163

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

РАЗДЕЛ III. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ И ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ ФОНДОВ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ	164
---	------------

ГЛАВА 5. БЮДЖЕТ И БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	164
---	------------

1. Понятие и значение государственного и местных бюджетов. Виды бюджетов	164
2. Бюджетное право и его источники	178
3. Бюджетные правоотношения. Субъекты	184
Контрольные вопросы	187

ГЛАВА 6. БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО И БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	188
---	------------

1. Бюджетное устройство и бюджетная система Российской Федерации. Принципы построения бюджетной системы	188
2. Структура бюджета. Доходы и расходы бюджетной системы Российской Федерации, правовые основы их формирования и разграничения между бюджетами	211
Контрольные вопросы	224

ГЛАВА 7. БЮДЖЕТНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	225
---	------------

1. Понятие и содержание бюджетных полномочий	225
2. Бюджетные полномочия Российской Федерации	228
3. Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации	230
4. Бюджетные полномочия муниципальных образований	231
Контрольные вопросы	234

ГЛАВА 8. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС	235
---	------------

1. Понятие бюджетного процесса, его принципы и содержание	235
2. Стадия составления проекта бюджета	240
3. Стадия рассмотрения и утверждения бюджета. Временное управление бюджетом	247
4. Стадия исполнения бюджета и осуществления бюджетного учета ..	255
5. Стадия составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности	263

6. Бюджетный контроль в Российской Федерации	269
Контрольные вопросы	279
ГЛАВА 9. ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	280
1. Понятие и классификация целевых государственных и местных внебюджетных фондов	280
2. Пенсионный фонд РФ	284
3. Фонд социального страхования РФ	287
4. Фонд обязательного медицинского страхования	290
Контрольные вопросы	293
РАЗДЕЛ IV. ПУБЛИЧНЫЕ ДОХОДЫ И РАСХОДЫ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ	294
ГЛАВА 10. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ (ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ДОХОДОВ	294
1. Понятие публичных (государственных и муниципальных) доходов. ...	294
2. Источники государственных и муниципальных неналоговых доходов. .	296
3. Правовое регулирование налогообложения и сборов.	310
Контрольные вопросы	323
ГЛАВА 11. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ФОНДОВ СТРАХОВАНИЯ	324
1. Страхование как экономическая и правовая категория	324
2. Обязательное страхование	333
3. Обязательный внутренний контроль и аудит в сфере страхования ..	344
4. Страховой надзор (надзор за деятельностью субъектов страхового дела)	346
Контрольные вопросы	347
ГЛАВА 12. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ (ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ) РАСХОДОВ	348
1. Понятие публичных (государственных и муниципальных) расходов, порядок их формирования	348
2. Сметно-бюджетное финансирование	365
Контрольные вопросы	369
РАЗДЕЛ V. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КРЕДИТОВАНИЯ, ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ И ВАЛЮТНЫХ ОТНОШЕНИЙ	370
ГЛАВА 13. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО) КРЕДИТА И ДОЛГА	370
1. Правовое регулирование публичного кредита	370
2. Правовое регулирование публичного долга	387
Контрольные вопросы	397

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГЛАВА 14. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ .	398
1. <i>Понятие денежной системы</i>	398
2. <i>Правовой режим эмиссии наличных денег (эмиссионное право)</i>	403
3. <i>Финансово-правовое регулирование денежного обращения и расчетов</i>	406
Контрольные вопросы	427
ГЛАВА 15. ВАЛЮТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ВАЛЮТНЫЙ КОНТРОЛЬ.	428
1. <i>Финансово-правовые основы валютного регулирования</i>	428
2. <i>Правовое регулирование валютных операций</i>	436
3. <i>Финансово-правовые основы валютного контроля и мониторинга</i>	441
Контрольные вопросы	446
Список рекомендуемой литературы	446

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ¹

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

АН СССР — Академия наук СССР

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ

МВФ — Международный валютный фонд

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации

МРОТ — минимальный размер месячной оплаты труда

МФЦ — многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ

ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития

ПОД/ФТ — противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма

РАН — Российская академия наук

РГ — Российская газета

РФ — Российская Федерация

СЗ РФ — Собрание законодательства Российской Федерации

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в действ. ред.)

ФАТФ — Международная организация по борьбе с финансовыми злоупотреблениями «Группа разработки финансовых

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

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

мер борьбы с отмыванием денег» (Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF)

ФНС — Федеральная налоговая служба Российской Федерации

ФТС — Федеральная таможенная служба Российской Федерации

ЦБ РФ, Банк России — Центральный банк Российской Федерации

ВВЕДЕНИЕ

Сложившаяся за многие десятилетия в нашей стране система воспроизводства юридических кадров в высшей школе, помимо безусловно бесспорных многочисленных достоинств, характеризуется выдаваемым «на-гора» уровнем финансово-правовой и финансово-экономической подготовки, повышение которого все еще видится не излишней задачей. В таких условиях огромное значение приобретает предназначенная будущим юристам учебная финансовая литература. Надеемся, настоящее руководство найдет среди учебников финансового права свое место.

Выражаем глубокую благодарность рецензентам: первому проректору и заведующей кафедрой финансового права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), председателю Экспертного совета по праву Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования РФ, заслуженному юристу РФ, д. ю. н., профессору Елене Юрьевне Грачевой; председателю наблюдательного совета государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, сопредседателю Ассоциации юристов России, Председателю Правительства РФ (1999), Председателю Счетной палаты РФ (2000—2013), государственному советнику юстиции РФ, д. ю. н., профессору Сергею Вадимовичу Степашину.

В учебнике учтены отдельные критические замечания и предложения первого заместителя министра финансов РФ, заслуженного экономиста РФ, к. э. н. Татьяны Геннадьевны Нестеренко и руководителя кафедры ЮНЕСКО по авторскому праву, смежным, культурным и информационным правам НИУ ВШЭ, министра печати и информации РФ (1992—1993), советника Президента РФ (2010—2019), заслуженного юриста РФ, д. ю. н., профессора Михаила Александровича Федотова.

Кроме того, выражаем глубокую благодарность за советы и замечания коллегам по Высшей школе государственного аудита (факультету) МГУ имени М. В. Ломоносова.

В результате изучения курса «Финансовое право» студент должен:

— **знать**: почему необходимо изучать эту юридическую дисциплину; определение понятия финансового права; финансовое законодательство; международные акты в сфере финансовых отношений; предмет, метод, принципы регулирования финансового права; основные этапы развития финансово-правовой науки;

— **уметь** анализировать финансовое законодательство и практику его применения; следить за развитием науки финансового права; давать экспертные заключения по вопросам применения норм финансового законодательства;

— **владеть** финансово-правовой терминологией, навыками работы с источниками финансового права и их анализа.

Перспективы развития основных аспектов финансового права России в условиях необходимости цифровой трансформации государственного управления рассматриваются в учебнике на основе новейших нормативных правовых актов.

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

РАЗДЕЛ I

Финансовая деятельность и финансовое право

Глава 1

Правовые основы финансовой деятельности

1. Понятие финансовой деятельности государства и муниципальных образований

Финансовое обеспечение деятельности государства является важной составляющей государственного суверенитета и необходимо для выполнения государством и его органами необходимых для поддержания такого суверенитета публичных социальных, политических, экономических, охранительных и иных внутренних и внешних функций. При этом, бесспорно, «управление при помощи денег является наиболее эффективным регулятором общественных отношений. Направляя потоки денежных средств для образования денежных фондов, которые затем используются на нужды общества, государство таким образом стимулирует или, наоборот, ограничивает деятельность в определенных сферах»². Воистину публичную власть дают деньги, а для денег нужна власть...

Как известно, государственный бюджет существует столько же времени, сколько и само государство³.

Сосредоточиваемые государством денежные средства, предназначенные для удовлетворения потребностей, связанных с выполнением функций государства, составляют государственные финансы⁴.

² Финансовое право. Учебник / Отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2020. С. 11.

³ Большая Советская Энциклопедия / Гл. ред.: О. Ю. Шмидт. 1-е изд. Т. XVIII. М.: Советская энциклопедия, 1930. С. 386 («Бюджет государственный», автор статьи — профессор кафедры науки о финансах факультета советского права МГУ Д. В. Кузовков).

⁴ Финансовое право. Учебник / Валлер Д. Б., Лавров В. В., Люби-

Повышение эффективности управления государственными и муниципальными финансами, дальнейшее совершенствование межбюджетных отношений — важные задачи на современном этапе развития взаимоотношений между органами власти всех уровней по вопросам оказания государственных услуг в Российской Федерации⁵. При этом, как отмечается, первоосновой современных государственных финансов выступает наличие собственника в лице государства, права и обязанности которого по отношению к гражданам определены в главном законе страны (Конституции РФ): государство гарантирует права граждан и принимает на себя определенные обязательства (в том числе социального характера — здравоохранение, образование и др.); с другой стороны, государство обладает определенными правами (например, фискальными — на взимание налогов). При наличии определенных активов и пассивов государству необходим бюджет как инструмент управления ими, главное назначение которого — с помощью финансовых средств создать условия для эффективного развития экономики и решения общегосударственных задач⁶.

Отношения, складывающиеся в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, то есть отношения, которые в экономической науке именуется отношениями по поводу публичных (государственных и муниципальных) финансов, традиционно регулируются соответствующей отраслью отечественного права — *финансовым правом*. Соответственно, отношения, складывающиеся в сфере частных финансов, регулируются другими отраслями российского права, в первую очередь нормами гражданского права.

Процесс постепенного становления, а затем и оформления русского финансового права как самостоятельного отдела оте-

мов Н. Н., Райхер В. К. и др. Под ред. Н. Н. Ровинского. М.: Юридическое издательство МЮ СССР, 1946. С. 5.

⁵ См.: *Силуанов А. Г.* Пути совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Российское предпринимательство, 2012. № 2. С. 45.

⁶ См.: *Нестеренко Т. Г.* Концепция эффективной бюджетной политики. Автореф. дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.01, 08.00.10 / Финансовая академия при Правительстве РФ. М., 2006. С. 15.

1. Понятие финансовой деятельности государства

чественной дореволюционной юриспруденции прослеживается с начала, но особенно рельефно — со второй четверти XIX в.

Необходимо напомнить, что в XIX в. Россия вошла с совершенно расстроеными финансами: существенный государственный долг (внутренний и внешний долг к этому времени составил 133 млн руб. при годовом бюджете порядка 100 млн руб.⁷), непомерная тяжесть податного обложения, хроническое казнокрадство, растраты и бюджетный дефицит, полная неупорядоченность сметно-бюджетного дела, стремительное обесценивание бумажных денег (ассигнаций). Проблемы эти накапливались постепенно. Например, об уровне финансовой «дисциплины» в Российском государстве при Елизавете Петровне (1709—1761 гг., на императорском престоле с 1741 г.) свидетельствуют следующие воспоминания. «В ее покоях после ее смерти нашли, по слухам, денег и драгоценностей на три или четыре миллиона рублей, что составляло примерно годовой бюджет страны. Все это хранилось вперемешку с засохшей снедью и всякого рода личными раритетами (в числе которых были и собственноручные записи Петра Великого). Еще 160 тысяч рублей были на хранении у Ивана Шувалова, который немедленно передал их новому императору»⁸. За время царствования Екатерины II (1729—1796 гг., императрица Всероссийская с 1762 г.) бюджетные расходы России повысились в 4,3 раза, тогда как население выросло несколько меньше чем вдвое. Впервые в истории России это царствование «оставило нам внутренние и внешние государственные долги. Сумма и тех и других превысила 200 000 000 руб., то есть равнялась трем средним бюджетам последней половины царствования...»⁹.

Поэтому при императоре Александре I (1777—1825 гг., на престоле с 1801 г.) предпринимаются энергичные поиски

⁷ *Бржесский Н. Б.* Государственные долги России: Историко-статистическое исследование. СПб.: Типолитография А. М. Вольфа, 1884. С. 165.

⁸ *Шубинский В. И.* Ломоносов. / Изд. второе, испр. и доп. М.: Молодая гвардия, 2015. С. 413.

⁹ *Чечулин Н. Д.* Очерки по истории русских финансов в царствование Екатерины II. СПб.: Сенатская типография, 1906. С. 378.

практических рецептов упорядочения финансовой политики. Однако во многом именно слабость научной и экспертной проработки (но чаще — фактическое отсутствие оной), а потому разновекторность и несистемность предпринимаемых усилий, не позволила переломить ситуацию, и состояние государственных финансов России становилось все более тревожным. Напомним, в рассматриваемый период государственная финансовая политика отличалась секретностью всех бюджетных параметров и отсутствием эффективных контрольных механизмов. Вплоть до финансовой реформы 1862 г. «финансы, т. е. бюджет, его размер и положение, доходность налогов и монополий казны — все это составляло предмет непроницаемой государственной тайны»¹⁰. В значительной степени на дальнейшее расстройство государственных финансов влияли войны. Но и в мирные периоды отечественных чиновников, укрывающихся под удобным пологом «строжайшего государственного секрета», вряд ли удастся заподозрить «в природной стыдливости», бережливом расходовании государственных средств и соблюдении бюджетных росписей. Только с 1801-го по 1809 г. сверх сметы было израсходовано 390 374 166 руб., при этом дефицит бюджета 1809 г. достиг 157 505 091 руб. (т. е. превысил годовой доход бюджета), а общий бюджетный дефицит за этот период времени составил 442 718 137 руб.¹¹. «Если бы бюджет сделан был гласным, — писал современник о сановниках той эпохи, — царские нахлебники перестали бы обкрадывать казну, не могли бы уже опустошать ее...»¹² В таких условиях сколько-нибудь серьезная теоретическая и экспертная проработка предпринимаемых практических усилий была крайне затруднена. Одним из первых пагубность такого подхода для совершенствования государственного управления осознал едва

¹⁰ Дневник воспоминаний А. Н. Куломзина, глава VI (Служба в Государственной канцелярии (1864—1868)), лист 2. Рукописное отделение Российской государственной библиотеки.

¹¹ *Печерин Я. И.* Исторический обзор росписей государственных доходов и расходов с 1803-го по 1843 г.: Сведения, извлеч. из дел, хранящихся в архивах Канцелярии М-ва фин. и Деп. гос. казначейства. СПб., 1896. С. 11.

¹² *Долгоруков П. В.* Петербургские очерки. Памфлеты эмигранта, 1860—1867. М.: Кооперативное изд-во «Север», 1934. С. 332.

ли не самый выдающийся из государственных деятелей того времени — М. М. Сперанский.

Состояние государственных финансов России в первое десятилетие XIX в. становилось для правящих кругов очевидно плачевным, и напряженность ситуации только нарастала (ежегодно расходы бюджета в среднем на 1/3 превышали государственные расходы¹³). Поэтому, как это часто и бывает, осознанная власть имущими в качестве насущной, государственная потребность в смене финансовых вех дает важный толчок развитию финансово-правовой науки.

М. М. Сперанскому в частных беседах удается убедить монарха, что имеющееся положение финансов происходит от тех ложных начал, на которых ранее велось управление ими. Вследствие этого в ноябре 1809 г. государь поручил ему составить «определенный и твердый план финансов». Принципиально важно подчеркнуть, что подготовка этого документа потребовала существенного переосмысления, имевшегося в «багаже» финансовой науки теоретического и практического знания. Финансовое поприще для Сперанского являлось новым¹⁴, поэтому он образовал «особый комитет из 3 лиц, известных своими финансовыми познаниями, а именно из *Балугьянского* — профессора Педагогического института по части политической экономии, финансов и публичного права, *Вирста*, известного в то время своими финансовыми сочинениями, и *Якоби*, профессора Харьковского университета, написавшего сочинение о банках. Но совокупный их труд не удовлетворил Сперанского»¹⁵. В основу итогового документа была положена ранее представленная записка М. А. Балугьянского¹⁶ (она была на фран-

¹³ См.: *Погребинский А. П.* Очерки истории финансов дореволюционной России (XIX—XX вв.). М.: Госфиниздат, 1954. С. 19.

¹⁴ Подр. о М. М. Сперанском как о финансисте см.: *Корф М.* Жизнь графа Сперанского. Т. 1—2. СПб., 1861; *Довнар-Запольский М.* Политические идеалы М. М. Сперанского. М., 1905; *Томшиов В. А.* Сперанский. М.: Молодая гвардия, 2006.

¹⁵ *Печерин Я. И.* Исторический обзор росписей государственных доходов и расходов с 1803-го по 1843 г.: Сведения, извлеч. из дел, хранящихся в архивах Канцелярии М-ва фин. и Деп. гос. казначейства. СПб., 1896. С. 13.

¹⁶ Подр. о М. А. Балугьянском см.: *Штейн В.* Очерки развития русской общественно-экономической мысли XIX—XX веков. Л.: ЛГУ, 1948. С. 29—41; *Жуковская Т. Н.* М. А. Балугьянский — университетский про-