

# ФИНАНСОВОЕ ПРАВО РОССИИ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ ДЛЯ БАКАЛАВРОВ

5–е издание, переработанное и дополненное

Ответственный редактор доктор юридических наук,  
профессор **М. В. Карсева**

*Рекомендовано Министерством образования и науки  
Российской Федерации в качестве учебного пособия  
для студентов высших учебных заведений, обучающихся  
по направлению «Юриспруденция»*

Москва ■ Юрайт ■ 2013

УДК 34  
ББК 67.402я73  
Ф59

**Ответственный редактор:**

**Карасева Марина Валентиновна** — заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой финансового права Воронежского государственного университета.

**Рецензенты:**

*Горбунова О. Н.* — доктор юридических наук, профессор РАП;  
*Шепенко Р. А.* — доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права МГИМО (У) МИД России.

**Финансовое право России** : учеб. пособие для бакалавров / отв. ред. М. В. Карасева. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2013. — 388 с. — Серия : Бакалавр. Базовый курс.

ISBN 978-5-9916-2702-3

В учебном пособии, подготовленном коллективом авторов, излагаются основные вопросы финансового права практически всех финансово-правовых институтов, позволяющие составить полную картину курса «Финансовое право России». Краткое изложение материала акцентирует внимание на самых существенных аспектах курса, в связи с чем оно поможет студентам быстро и качественно подготовиться к сдаче экзамена по курсу «Финансовое право» в вузах и ссузах.

Соответствует Федеральному государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования третьего поколения.

*Для студентов вузов, аспирантов и преподавателей высших и средних специальных учебных заведений, изучающих и преподающих курс «Финансовое право»; практических работников органов власти и местного самоуправления.*

УДК 34  
ББК 67.402я73

ISBN 978-5-9916-2702-3

© Коллектив авторов, 2011  
© Коллектив авторов, 2013,  
с изменениями  
© ООО «Издательство Юрайт», 2013

## Оглавление

Авторский коллектив.....	9
Предисловие .....	10
Принятые сокращения.....	12

### ОБЩАЯ ЧАСТЬ

<b>Глава 1. Предмет и метод финансового права .....</b>	<b>17</b>
1.1. Современное понятие о финансах и финансовой системе Российской Федерации.....	17
1.2. Предмет финансового права: публичная финансовая деятельность.....	24
1.3. Метод финансового права.....	34
1.4. Система финансового права.....	38
1.5. Отграничение финансового права от смежных отраслей права.....	44
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>49</i>
<b>Глава 2. Нормы финансового права и финансовые правоотношения .....</b>	<b>50</b>
2.1. Понятие и особенности финансово-правовых норм.....	50
2.2. Источники финансового права.....	58
2.3. Финансовое правоотношение .....	64
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>69</i>
<b>Глава 3. Субъекты финансового права .....</b>	<b>70</b>
3.1. Понятие субъекта финансового права.....	70
3.2. Государство (Российская Федерация и субъекты Российской Федерации) как субъект финансового права.....	72
3.3. Муниципальные образования как субъекты финансового права.....	77
3.4. Коллективные субъекты финансового права.....	78
3.5. Индивидуальные субъекты финансового права.....	84
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>87</i>
<b>Глава 4. Правовое регулирование публичного финансового контроля .....</b>	<b>89</b>
4.1. Понятие публичного финансового контроля.....	89
4.2. Виды и органы публичного финансового контроля .....	91

4.3. Методы публичного финансового контроля .....	106
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>109</i>

## ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

### Раздел I. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ ПУБЛИЧНЫХ ДЕНЕЖНЫХ ФОНДОВ. БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО РОССИИ

<b>Глава 5. Понятие бюджета и бюджетного права Российской Федерации .....</b>	<b>115</b>
5.1. Понятие бюджета, бюджетной системы и ее принципов...	115
5.2. Понятие бюджетного права Российской Федерации .....	121
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>127</i>
<b>Глава 6. Понятие и виды доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов ...</b>	<b>128</b>
6.1. Понятие и виды расходов бюджетов .....	128
6.2. Резервные фонды исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления .....	131
6.3. Понятие и виды доходов бюджетов .....	137
6.4. Межбюджетные трансферты.....	142
6.5. Дефицит бюджета и источники его финансирования.....	146
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>149</i>
<b>Глава 7. Правовой режим расходов бюджетов .....</b>	<b>150</b>
7.1. Общая характеристика отношений по осуществлению расходов бюджетов .....	150
7.2. Правовое регулирование реализации расходных обязательств .....	154
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>161</i>
<b>Глава 8. Бюджетный процесс.....</b>	<b>162</b>
8.1. Понятие и структура бюджетного процесса .....	162
8.2. Бюджетная классификация .....	164
8.3. Составление проектов бюджетов и актов о бюджете.....	168
8.4. Рассмотрение и утверждение бюджетов и актов о бюджете .....	171
8.5. Исполнение бюджетов и актов о бюджете.....	174
8.6. Обращение взыскания на средства бюджетов.....	179
8.7. Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение годового отчета об исполнении бюджета и акта о бюджете.....	182
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>184</i>
<b>Глава 9. Финансово-правовой режим государственных внебюджетных фондов .....</b>	<b>185</b>
9.1. Понятие и особенности государственных внебюджетных фондов .....	185

9.2. Финансово-правовой режим Пенсионного фонда Российской Федерации .....	188
9.3. Финансово-правовой режим Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования.....	191
9.4. Финансово-правовой режим Фонда социального страхования Российской Федерации.....	194
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>195</i>

## **Раздел II. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ ПУБЛИЧНЫХ ДЕНЕЖНЫХ ФОНДОВ**

<b>Глава 10. Понятие и основы правового регулирования финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий.....</b>	<b>199</b>
10.1. Понятие финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий.....	199
10.2. Финансы государственных и муниципальных унитарных предприятий как объект финансово-правового регулирования .....	201
10.3. Уставный фонд государственного и муниципального унитарного предприятия.....	206
10.4. Правовой режим распределения прибыли государственного и муниципального унитарного предприятия.....	207
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>209</i>
<b>Глава 11. Правовое регулирование финансов государственных и муниципальных учреждений.....</b>	<b>210</b>
11.1. Понятие и место финансов государственных и муниципальных учреждений в системе финансового права .....	210
11.2. Правовое регулирование финансов казенных учреждений .....	211
11.3. Правовое регулирование финансов бюджетных и автономных учреждений .....	213
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>217</i>
<b>Глава 12. Понятие и правовые основы финансов государственных корпораций .....</b>	<b>218</b>
12.1. Понятие государственной корпорации и правовые основы ее деятельности .....	218
12.2. Финансовые правоотношения государственной корпорации.....	220
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>222</i>

## Раздел III. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ ДОХОДОВ

<b>Глава 13. Понятие налогового права, налога и сбора .....</b>	<b>225</b>
13.1. Понятие налогового права в России .....	225
13.2. Понятие налога и сбора.....	231
13.3. Виды налогов и сборов.....	233
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>234</i>
<b>Глава 14. Установление и введение налогов и сборов ....</b>	<b>235</b>
14.1. Элементы налогообложения и обложения сборами.....	235
14.2. Порядок установления и введения налогов и сборов .....	238
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>240</i>
<b>Глава 15. Общая характеристика исполнения обязанности по уплате налога и сбора .....</b>	<b>241</b>
15.1. Понятия налоговой обязанности и налогового обязательства.....	241
15.2. Основания возникновения и прекращения налоговой обязанности .....	242
15.3. Добровольное исполнение налоговой обязанности.....	243
15.4. Принудительное исполнение налоговой обязанности ....	245
15.5. Зачет и возврат излишне уплаченных и излишне взысканных налогов и сборов.....	250
15.6. Изменение срока уплаты налога и сбора (пени и штрафа).....	251
15.7. Способы обеспечения исполнения обязанности по уплате налога и сбора.....	256
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>259</i>
<b>Глава 16. Федеральные налоги и сборы .....</b>	<b>260</b>
16.1. Налог на добавленную стоимость .....	260
16.2. Акцизы .....	264
16.3. Налог на доходы физических лиц .....	269
16.4. Налог на прибыль организаций .....	273
16.5. Водный налог.....	276
16.6. Налог на добычу полезных ископаемых.....	278
16.7. Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов.....	281
16.8. Государственная пошлина .....	283
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>285</i>
<b>Глава 17. Региональные налоги.....</b>	<b>286</b>
17.1. Транспортный налог .....	286
17.2. Налог на игорный бизнес .....	289
17.3. Налог на имущество организаций.....	291
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>294</i>

<b>Глава 18. Местные налоги .....</b>	<b>295</b>
18.1. Земельный налог.....	295
18.2. Налог на имущество физических лиц.....	299
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>301</i>
<b>Глава 19. Специальные налоговые режимы.....</b>	<b>302</b>
19.1. Специальные налоговые режимы: понятие и общая характеристика .....	302
19.2. Виды специальных налоговых режимов.....	303
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>318</i>
<b>Глава 20. Понятие и виды неналоговых доходов бюджетов.....</b>	<b>319</b>
20.1. Понятие неналоговых доходов бюджетов .....	319
20.2. Виды неналоговых доходов бюджета.....	321
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>327</i>

## **Раздел IV. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ (ПУБЛИЧНЫЙ) КРЕДИТ**

<b>Глава 21. Правовые основы государственного и муниципального кредита .....</b>	<b>331</b>
21.1. Общие положения о публичном кредите .....	331
21.2. Публичное образование как должник .....	333
21.3. Публичное образование как кредитор.....	344
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>348</i>

## **Раздел V. ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ**

<b>Глава 22. Финансово-правовое регулирование банковской деятельности .....</b>	<b>351</b>
22.1. Понятие и структура банковской системы Российской Федерации .....	351
22.2. Финансово-правовые отношения в банковской системе .....	354
22.3. Финансово-правовые отношения, связанные со страхованием вкладов физических лиц в банках .....	357
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>360</i>
<b>Глава 23. Финансово-правовые основы денежного обращения .....</b>	<b>361</b>
23.1. Правовое регулирование наличных, безналичных и электронных денег .....	361
23.2. Правовое регулирование ведения кассовых операций....	367
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>373</i>

<b>Глава 24. Финансово-правовое регулирование валютных отношений .....</b>	<b>374</b>
24.1. Нормы финансового права, регулирующие валютные отношения.....	374
24.2. Субъекты валютно-финансовых правоотношений.....	379
24.3. Валютный контроль в сфере валютно-финансовых правоотношений.....	385
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>388</i>



## **Авторский коллектив:**

**Бирюков П. Н.**, доктор юридических наук, профессор — гл. 24;

**Карасева М. В.**, доктор юридических наук, профессор — предисловие, гл. 1–5, гл. 6 (параграфы 6.1, 6.3, 6.5), гл. 9 и 10, гл. 12 и 13 (параграф 13.1);

**Красюков А. В.**, кандидат юридических наук, доцент — гл. 6 (параграф 6.2), гл. 15–18;

**Пауль А. Г.**, кандидат юридических наук, доцент — гл. 6 (параграф 6.4), гл. 7 и 8, гл. 11, гл. 13 (параграфы 13.2, 13.3), гл. 14, гл. 22;

**Сапрыкина И. А.**, кандидат юридических наук — гл. 19;

**Соловьева Н. А.**, кандидат юридических наук — гл. 20;

**Якушев А. О.**, кандидат юридических наук, доцент — гл. 21, 23.

## Предисловие

Настоящее учебное пособие представляет собой пятое издание по финансовому праву для бакалавров и магистров юридических учебных заведений.

Оно представляет полное изложение курса финансового права и состоит из общей и особенной частей.

Особенная часть учебника построена по системе финансового права, т.е. включает в себя изложение бюджетного и налогового права как подотраслей финансового права, а также основных финансово-правовых институтов. Вместе с тем, нельзя не заметить, что она изложена с учетом принципиально нового подхода к определению предмета финансового права, который определяется через категорию «публичная финансовая деятельность».

Новая трактовка предмета финансового права подготовлена развитием финансово-правовой науки, пониманием того, что достижение государственных интересов сегодня не обеспечивается лишь через государственные денежные фонды. Государство привлекает для решения целого ряда государственно-ориентированных задач негосударственные денежные фонды. Примером являются госкорпорации, которые появились сравнительно недавно и, в силу федеральных законов, являясь некоммерческими организациями обеспечивают решение публичных задач за счет собственных финансовых ресурсов под контролем государства. Равным образом в современных условиях все чаще и чаще публичные интересы стали обеспечиваться за счет финансовых ресурсов субъектов частного права, наделенных государством в силу законов правом получения парафискальных сборов. Наконец, публично-правовой характер имеет и обязательный аудит, осуществляемый негосударственными аудиторскими организациями.

Вместе с тем в последнее время в финансово-правовой науке стал выделяться как самостоятельный финансово-правовой институт финансов государственных и муници-

пальных учреждений. В связи с этим в учебном пособии впервые выделяется глава, раскрывающая содержание этого правового института.

Большинство глав и отдельных параграфов написаны учеными, являющимися специалистами в соответствующих областях науки финансового права.

В результате освоения дисциплины «Финансовое право РФ» студент должен:

***знать***

- систему отношений, составляющих предмет финансового права;
- основы правового регулирования отношений, составляющих отдельные финансово-правовые подотрасли и институты;
- финансово-правовые категории и основные финансово-правовые концепции;

***уметь***

- отграничивать отношения, составляющие сферу финансово-правового регулирования от отношений иной отраслевой принадлежности;
- ориентироваться в системе нормативно-правовых актов, регулирующих финансовые отношения;

***владеть навыками***

- решения практических задач в сфере финансово-правового регулирования;
- использования финансово-правовых понятий и категорий в ходе юридической деятельности;

***быть компетентным***

- в профессиональном анализе и разрешении практических юридических задач в ходе финансового правотворчества и правоприменения.

*Доктор юридических наук, профессор М. В. Карасева*

## Принятые сокращения

### Нормативные и правовые акты

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

**АПК РФ** — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ

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

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

**ГПК РФ** — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ

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

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

**ТК Таможенного союза** — Таможенный кодекс Таможенного союза от 27.11.2009 № 17

**УИК РФ** — Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ

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

**ФКЗ о Конституционном Суде РФ** — Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»

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

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

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

**Закон о государственном пенсионном обеспечении в РФ** — Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»

**Закон о защите инвалидов** — Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»

**Закон о медицинском страховании** — Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»

**Закон о погребении и похоронном деле** — Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»

**Закон о Правительстве РФ** — Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»

**Закон о страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний** — Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»

**Закон о Счетной палате РФ** — Федеральный закон от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»

**Закон о трудовых пенсиях в Российской Федерации** — Федеральный закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»

**Закон о федеральном бюджете на 2012 г.** — Федеральный закон от 30.11.2011 № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»

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

**Закон об общих принципах организации местного самоуправления** — Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

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

**Закон об основах социального страхования** — Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»

**О страховании вкладов физических лиц** — Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»

**Закон об унитарных предприятиях** — Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»

### **Органы власти и суды**

**КС РФ** — Конституционный Суд Российской Федерации

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

**Госдума** — Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

**ЕСПЧ** — Европейский Суд по правам человека

**Минфин России** — Министерство финансов Российской Федерации

### **Прочие сокращения**

**абз.** — абзац

**гл.** — глава

**ЗАГС** — отделы записей актов гражданского состояния

**МВФ** — Международный валютный фонд

**НДС** — налог на добавленную стоимость

**разд.** — раздел

**РФ** — Российская Федерация

**п.** — пункт

**ст.** — статья

**УСН** — Упрощенная система налогообложения

**ЦБ РФ** — Центральный банк Российской Федерации

# ОБЩАЯ ЧАСТЬ







# Глава 1

## ПРЕДМЕТ И МЕТОД ФИНАНСОВОГО ПРАВА

### 1.1. Современное понятие о финансах и финансовой системе Российской Федерации

**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 понятия «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 и платежа, 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 носили 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 представляют собой совокупность экономических отношений, возникающих в реальном денежном обороте при формировании, распределении и использовании фондов финансовых ресурсов»<sup>1</sup>. Финансы охватывают *две группы отношений*: 1) денежные отношения, связанные с формированием и использованием централизованных денежных фондов; 2) денежные отношения, опосредующие формирование и использование децентрализованных денежных фондов предприятий и организаций, а также домашних хозяйств. В первую группу включаются отношения по: а) уплате налогов и неналоговых платежей в бюджет и государственные внебюджетные фонды; б) выделению средств из бюджета и государственных внебюджетных фондов; в) распределению бюджетных средств между звеньями бюджетной системы и т.д. Вторая группа охватывает отношения по формированию, распределению, а в ряде случаев и использованию доходов и прибыли предприятий и организаций, а также домашних хозяйств.

Финансы — это не все денежные отношения, существующие в обществе, а только их часть. Финансовые отношения (финансы) выделяются из всей массы денежных отношений *по специфическим признакам*:

- во-первых, это всегда *денежные* отношения;
- во-вторых, *распределительные*, так как они возникают не на стадии производства, обмена или потребления общественного продукта, а на стадии его распределения;
- в-третьих, *безэквивалентные*, поскольку 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, а другая — в товарной»<sup>2</sup>;
- в-четвертых, *динамика финансовых отношений*, их движение происходит в форме финансовых ресурсов, мобилизация и использование которых осуществляются через денежные фонды.

---

<sup>1</sup> См.: *Бабич А. М., Павлова Л. Н.* Финансы. Денежное обращение. М. : Кредит, 2000. С. 176.

<sup>2</sup> См.: Финансы / под ред. В. М. Родионовой. М., 1993. С. 10.

Заметим, что денежные фонды — это относительно обособленная часть финансовых ресурсов, имеющих целевое назначение и относительную самостоятельность функционирования. В настоящее время к денежным фондам, через которые осуществляется мобилизация и использование финансовых ресурсов, относятся: бюджеты (федеральный, субъектов Федерации, местные); Пенсионный фонд РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования РФ, денежные фонды организаций и т.д.

Вышеперечисленные признаки финансовых отношений (финансов) позволяют отграничивать их от других денежных отношений: кредитных, отношений по 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 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, поскольку 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 хозяйствования необходимыми ему финансовыми ресурсами. Благодаря финансам денежные средства поступают в распоряжение государства, муниципальных образований, предприятий, 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 финан-

сов реализуется через деятельность финансовых, налоговых органов и т.д., которые непосредственно следят за использованием доходной и расходной частей бюджетов в бюджетной системе РФ, распределением доходов предприятий и т.д.

Финансовые отношения в обществе весьма многообразны. Юристу необходимо иметь представление об этом многообразии для того, чтобы разобраться в предмете финансового права.

Все финансовые отношения в обществе структурированы в финансовую систему РФ.

Финансовая система РФ представляет собой «совокупность различных сфер и звеньев финансовых отношений, в процессе которых образуются и используются фонды денежных средств»<sup>1</sup>.

Понятие «финансовая система» относительно динамичное. Его содержание менялось и уточнялось в связи с изменением общественного строя в России, а также по мере развития финансовой науки<sup>2</sup>.

В настоящее время финансовая система РФ рассматривается большинством ученых как включающая в себя (с некоторыми вариациями) следующие относительно самостоятельные сферы и звенья.

#### **Централизованные финансы:**

- бюджетные фонды;

---

<sup>1</sup> См.: *Бабич А. М., Павлова Л. Н.* Указ. соч. С. 77 ; *Финансы : учебник / под ред. Л. А. Дробозиной, Г. Б. Поляка.* М., 2003. С. 29; и др.

<sup>2</sup> В 60-е гг. XX в., когда все финансовые отношения в СССР замыкались в основном на государственные фонды денежных средств, а ссудный фонд страны, являясь сугубо государственным, легко «перетекал» на нужды бюджета, в финансовую систему СССР включались: а) финансы государственных предприятий и отраслей народного хозяйства; б) общегосударственные финансы; в) кредит (государственный и банковский) (см.: *Александров А. М.* *Финансы социализма.* М., 1965. С. 25–28). В конце 80-х гг. XX в. понятие «финансовая система» было несколько переосмыслено. В него стали включаться общегосударственные финансы (госбюджет, бюджет государственного социального страхования, фонд государственного имущественного и личного страхования) и финансы социалистических предприятий и отраслей народного хозяйства (финансы колхозно-кооперативных предприятий и финансы общественных организаций) (см.: *Финансы и кредит СССР / под ред. Л. А. Дробозиной.* М., 1988. С. 63). В период перехода к рыночной экономике, т.е. в 90-х гг. XX в. финансовая система РФ рассматривалась как состоящая из государственных финансов (госбюджет, госкредит, внебюджетные фонды), финансов предприятий и организаций, страхование (см.: *Финансы / под ред. В. М. Родионовой.* М., 1993. С. 20).

- государственные внебюджетные фонды;
- государственный и муниципальный кредиты<sup>1</sup>.

### **Децентрализованные финансы:**

- финансы организаций;
- финансы домашних хозяйств<sup>2</sup>.

Централизованные финансы, как сфера финансовых отношений в финансовой системе, включают в себя в качестве звеньев: бюджетные фонды, государственные внебюджетные фонды, а также государственный и муниципальный кредит.

Каждое звено финансовой системы охватывает целый ряд финансовых отношений. Основное место в финансовой системе РФ отводится финансовым отношениям, опосредующим *бюджетные фонды РФ*. В их число включаются отношения по мобилизации, распределению и использованию денежных средств в бюджеты и из бюджетов — федерального, субъектов РФ и местных. Это звено финансовой системы является наиболее мобильным и на его долю приходится наибольший денежный поток в стране.

Финансовые отношения, опосредующие бюджетные фонды РФ, очень разнообразны. *Во-первых*, они имеют место на федеральном уровне, когда опосредуют федеральный бюджет; на уровне субъектов РФ — когда опосредуют областные, окружные, краевые, республиканские бюджеты (республик в составе РФ); на уровне муниципальных образований — когда опосредуют бюджеты муниципальных образований. *Во-вторых*, они могут быть подразделены на отношения, возникающие внутри бюджетной системы РФ, и отношения, «завязанные» на бюджетную систему РФ. В число первых включаются отношения по распределению бюджетных средств, возникающие между федеральным бюджетом и областными, окружными, краевыми, республикан-

---

<sup>1</sup> Это звено финансовой системы выделяется не всеми экономистами. В частности, не выделяют это звено в финансовой системе авторы учебника «Финансы» под ред. Г. Б. Поляка (М., 2003. С. 30). Учитывая неоднозначность позиции экономистов по данному вопросу, в нашем учебнике финансовая система рассматривается с включением в нее звена «государственный и муниципальный кредит». Однако в гл. 34 учебника профессор А. Худяков доказывает не финансовую, а кредитную сущность отношений, существующих в этой сфере.

<sup>2</sup> См.: *Бабич А. М., Павлова Л. Н.* Указ. соч. С. 176; *Финансы : учебник / под ред. Л. А. Дробозиной, Г. Б. Поляка.* С. 30; *Финансы : учебник / под ред. С. И. Лушина, В. А. Слепова.* М., 2003. С. 105.

скими бюджетами республик в составе РФ, а также между последними и бюджетами муниципальных образований. Ко вторым, т.е. «завязанным» на бюджетную систему РФ, принадлежат отношения по мобилизации финансовых ресурсов в то или иное звено бюджетной системы, а также отношения по выделению бюджетных средств из того или иного звена бюджетной системы.

*Государственные внебюджетные фонды* являются относительно новым звеном финансовой системы РФ. Их появление в финансовой системе РФ относится к началу 90-х гг. XX в. и обусловлено стремлением государства к сугубо целевому использованию финансовых ресурсов. К внебюджетным фондам относятся: Пенсионный фонд РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования РФ.

Финансовые отношения, опосредующие государственные внебюджетные фонды, весьма многообразны. Это отношения по уплате налогов, страховых взносов, добровольных пожертвований в названные фонды, по выделению средств из этих фондов, а в ряде случаев и по их распределению.

*Государственный кредит*, как звено финансовой системы РФ, представляет собой систему отношений, в которых публично-правовое образование (Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования) выступают в роли кредитора или заемщика. Объектом отношений государственного кредита являются: а) государственные займы; б) кредиты, полученные Российской Федерацией от кредитных организаций, иностранных государств и международных финансовых организаций; в) бюджетные кредиты, полученные Российской Федерацией; г) иные долговые обязательства. Аналогичным образом в понятие «государственный кредит» включаются и долговые обязательства субъектов РФ, существующие в формах, установленных в ст. 99 БК РФ.

Однако надо иметь в виду, что в современных условиях отношения в сфере государственного кредита складываются как в результате привлечения государством заемных средств от различных субъектов, так и в результате государственного кредитования, где государство выступает в роли кредитора<sup>1</sup>.

*Муниципальный кредит* формально однотипен с государственным, а по существу отличается от него, так как должником здесь является не государство, а муниципальное образование.

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: гл. 21.

В рамках децентрализованных финансов, как сферы финансовой системы, выделяются финансы предприятий и организаций, а также финансы домашних хозяйств.

*Финансы предприятий и организаций* непосредственно связаны с материальным производством, где создается валовой общественный продукт, подлежащий распределению в стоимостной форме. Финансы предприятий и организаций находят свое материальное выражение в денежных фондах, формируемых, главным образом, за счет прибыли. В ряде случаев важным источником формирования таких фондов являются бюджетные ассигнования. Финансы организаций в финансовой системе подразделяются: на финансы коммерческих и финансы некоммерческих организаций.

*Финансы домашних хозяйств* — это звено финансовой системы, которое отечественной финансовой наукой стало выделяться как самостоятельное и исследоваться совсем недавно. В эту группу финансов включаются совокупные доходы и расходы населения с учетом его структуры (отдельные социальные группы, семьи и т.д.)<sup>1</sup> или «экономические отношения, возникающие при реальном обороте денег в секторе домашних хозяйств»<sup>2</sup>.

«Финансы домашних хозяйств выступают одним из главных факторов организации экономического подъема. В условиях рынка именно денежные сбережения населения становятся источником инвестиций»<sup>3</sup>.

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

Юристу, изучающему финансовое право, важно иметь в виду, что финансовое право опосредует своими нормами не все финансовые отношения, охватываемые финансовой системой, а только ту ее часть, которая «замыкается» на государственных и муниципальных фондах денежных средств. Иначе говоря, финансово-правовое регулирование охватывает бюджет, государственные внебюджетные фонды, финансы государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также некоторые иные финансовые отношения, охватываемые предметом финансового права.

---

<sup>1</sup> См.: Финансы : учебник / под ред. С. И. Лушина, В. А. Слепова. М., 2003. С. 109.

<sup>2</sup> См.: *Бабич А. М., Павлова Л. Н.* Указ. соч. С. 177.

<sup>3</sup> См.: Финансы : учебник / под ред. С. И. Лушина. С. 110.

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, налоговые органы, представительные органы власти и т.д.

## 1.2. Предмет финансового права: публичная финансовая деятельность

**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 имеет непосредственно практическое значение. Особенно явно это проявляется в судебной деятельности, ибо суд в процессе рассмотрения дела должен определить: из какого правоотношения возник спор и нормы какой отрасли права подлежат применению при разрешении дела.

В последнее время предмет финансового права стал существенно расширяться. Одна из главных причин этого явления заключается в том, что государство стало все чаще передавать решение своих задач негосударственным субъектам, наделяя их при этом, как правило, в силу закона, соответствующими финансовыми ресурсами. Учитывая этот фактор, в современных условиях предмет финансового права можно определить через категорию *«публичная финансовая деятельность»*<sup>1</sup>. Иначе говоря, *предмет финансового права следует определять через отношения, возникающие в про-*

---

<sup>1</sup> Такой подход к определению предмета финансового права уже давно используется в ряде стран Центральной Европы (см., например, *Kosikowski C. Prawo finansowe. Czesc ogolna. Warszawa, 2003. С. 36*). Кроме того, в последнее время он стал использоваться и в Украине (см.: *Орлюк О. П. Финансовое право. Академічний курс. Киев, 2010. С. 90–93*). В государствах Восточной Европы научный подход к расширению предмета финансового права был подготовлен работами российских и украинских ученых (см.: *Турбанов А. В. Концептуальные основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации (административно-финансовый аспект). М., 2003. С. 75–103*; *Нечай А. А. Правовые проблемы регулирования публичных расходов в государстве : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Киев, 2005. С. 12*).



*цессе образования, распределения и использования публичных фондов денежных средств для решения публичных задач.*

*Отношения, существующие в рамках публичной финансовой деятельности и регулируемые нормами финансового права, весьма многообразны. Прежде всего, они подразделяются на две группы. Во-первых, это отношения, возникающие в ходе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Во-вторых, это отношения, возникающие в ходе финансовой деятельности иных субъектов, обеспечивающие публичные интересы в силу задач, возложенных на них государством.*

1. Основное место в системе отношений, составляющих предмет финансового права занимают отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

*Финансовая деятельность государства и муниципальных образований* — это категория, выработанная финансово-правовой наукой для определения финансовых отношений, которые «замыкаются» на государственные и муниципальные фонды денежных средств. Таким образом, финансовая деятельность государства и муниципальных образований охватывает финансовые отношения, возникающие в ходе образования, распределения и использования государственных и муниципальных фондов денежных средств.

Отношения сферы финансовой деятельности государства и муниципальных образований, составляющие предмет финансового права, *подразделяются в зависимости от функций финансовой деятельности* на следующие группы отношений, возникающих в ходе:

- а) мобилизации денежных средств в государственные и муниципальные фонды;
- б) распределения финансовых ресурсов государства;
- в) использования финансовых ресурсов государства и муниципальных образований;
- г) контроля за движением финансовых ресурсов государства и муниципальных образований;
- д) эмиссии денежных знаков.

В первую группу включаются отношения по взиманию в бюджеты налогов и сборов; возникающие в связи с размещением государственных и муниципальных займов и т.д. Во вторую группу включаются, в частности, межбюджетные отношения, т.е. отношения по выделению дотаций, субвенций, субсидий из федерального бюджета бюджетам субъек-

тов Федерации, а из последних — бюджетам муниципальных образований и т.д. В третью группу включаются отношения по государственным и муниципальным расходам. В четвертую группу входят отношения по осуществлению бюджетного и налогового контроля, контроля банков за соблюдением предприятиями правил ведения кассовых операций и т.д. В пятую группу включаются все отношения в связи с эмиссией денежных знаков.

2. Отношения, возникающие в ходе финансовой деятельности иных субъектов, но обеспечивающие публичные интересы, в силу задач, возложенных на них государством, включают в себя следующие финансовые отношения:

а) отношения, опосредующие денежные фонды государственных корпораций;

б) отношения, возникающие в ходе обязательного аудита;

в) отношения, опосредующие фонд страхования вкладов физических лиц в банках России, который, хотя и не является государственным, но должен регулироваться нормами финансового права в силу своей публичной природы;

г) отношения, опосредующие поступление в негосударственные денежные фонды парафискальных сборов.

Что касается первой группы отношений, то сегодня государство возлагает публичные задачи на госкорпорации, которые созданы в силу федеральных законов. К примеру, госкорпорация «по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как природоклиматического курорта» имеет целью осуществление общественно полезных функций, связанных с проектированием, строительством и реконструкцией объектов, необходимых для проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г.

Госкорпорации не являются государственными институтами, а являются некоммерческими организациями с правом собственности на закрепленное за ними имущество. Между тем: а) все госкорпорации для решения государственных (публичных) задач получают средства из бюджетов. Иногда в разовом порядке, а иногда — на основе финансирования; б) госкорпорации вправе заниматься предпринимательской деятельностью только для публичных целей, ради которых созданы. Все доходы, полученные корпорацией, направляются на эти цели; в) резервные фонды корпораций формируются за счет отчислений, входящих в них предприятий, в порядке, установленном Правительством РФ.