

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени М.В. Ломоносова  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ  
Кафедра финансового права

# ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

• УЧЕБНИК •

Под редакцией  
И.В. Хаменушко, Е.В. Овчаровой,  
С.Г. Пепеляева

*Рекомендовано Ученым советом Юридического факультета  
Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова  
в качестве учебника для студентов, обучающихся по направлению  
подготовки 40.03.01 Юриспруденция, квалификация Бакалавр*

МОСКВА – 2024



УДК 347.73(075.8)  
ББК 67.402  
Ф59

*Рецензенты:*

**Н.А. Шевелева** – д-р юрид. наук, проф., зав. кафедрой административного и финансового права Юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета;

**Н.В. Омелёхина** – д-р юрид. наук, проф., зам. директора Административно-го департамента Министерства финансов Российской Федерации.

**Ф59 Финансовое право** : учебник / под ред. И. В. Хаменушко, Е. В. Овчаровой, С. Г. Пепеляева. – Москва : Статут, 2024. – 442 с.

ISBN 978-5-8354-2034-6 (в пер.)

Учебник подготовлен в соответствии с образовательной программой бакалавриата по специальности «Юриспруденция», включающей обязательную учебную дисциплину «Финансовое право».

В нем рассматриваются основные положения теории финансового права: предмет, метод, нормы, источники и правоотношения; основные институты финансового права: бюджетное право, расходы бюджетов, доходы бюджетов (включая налоговое право), государственный и муниципальный кредит, финансово-правовые основы денежно-кредитной политики государства, валютное регулирование и финансовый контроль; раскрывается относительно постоянная теоретическая основа финансового права и его основных институтов с учетом произошедших изменений в нормативной правовой базе.

В учебнике отражены аспекты, связанные с цифровизацией финансовой деятельности публичной власти, в том числе финансового контроля, а также с введением цифрового рубля.

Для студентов бакалавриата юридических факультетов и вузов, изучающих курс «Финансовое право», магистров, аспирантов и преподавателей финансово-правовых дисциплин, практикующих работников, а также всех, кто интересуется правовыми аспектами финансовой системы, бюджета, налогов и государственного кредита.

Нормативные акты учтены по состоянию на август 2024 г.

УДК 347.73(075.8)  
ББК 67.402

ISBN 978-5-8354-2034-6

© Коллектив авторов, 2024  
© Редподготовка, оформление. Издательство «Статут», 2024

## АВТОРЫ

**Алтухов К.В.** — гл. 4 (в соавт. с Е.В. Овчаровой).

**Гуркин А.С.** — гл. 7, § 7; гл. 8; гл. 10, § 3.

**Ем А.В.** — гл. 10, § 7 (в соавт. с С.Г. Пепеляевым); гл. 12, § 1 (в соавт. с И.В. Хаменушко).

**Лысенко Е.А.** — гл. 2, § 5 (в соавт. с Е.В. Овчаровой, С.Е. Звягинцевым, Т.Э. Рождественской).

**Овчарова Е.В.** — гл. 1, § 1; § 3 (в соавт. с И.В. Хаменушко); § 4–7; гл. 2, § 1 (в соавт. с С.Е. Звягинцевым, § 2–4; § 5 (в соавт. с С.Е. Звягинцевым, Е.А. Лысенко, Т.Э. Рождественской); гл. 4 (в соавт. К.В. Алтуховым); гл. 6 (в соавт. с С.Е. Звягинцевым, А.Н. Шевляковой); гл. 9 (в соавт. с С.Е. Звягинцевым).

**Пепеляев С.Г.** — гл. 10, § 1, 2; § 4–6; § 7 (в соавт. с А.В. Емом).

**Попов П.А.** — гл. 5, § 1–3; § 5, 6 (в соавт. с И.В. Хаменушко); § 4 (в соавт. с И.В. Хаменушко, А.Н. Шевляковой); гл. 7, § 1; § 3; § 5, 6 (в соавт. с И.В. Хаменушко).

**Рождественская Т.Э.** — гл. 2, § 5 (в соавт. с Е.В. Овчаровой, С.Е. Звягинцевым, Е.А. Лысенко); гл. 13 (в соавт. с С.Е. Звягинцевым).

**С.Е. Звягинцев** — гл. 2, § 1 (в соавт. с Е.В. Овчаровой), § 5 (в соавт. С.Е. Овчаровой, Е.А. Лысенко, Т.Э. Рождественской); гл. 6 (в соавт. с Е.В. Овчаровой, А.Н. Шевляковой); гл. 9 (в соавт. с Е.В. Овчаровой); гл. 13 (в соавт. с Т.Э. Рождественской).

**Семенова М.В.** — гл. 3.

**Хаменушко И.В.** — гл. 1, § 1, § 3 (в соавт. с Е.В. Овчаровой); гл. 5, § 1–3, § 5–6 (в соавт. с П.А. Поповым), § 4 (в соавт. с П.А. Поповым, А.Н. Шевляковой), § 7, 8 (в соавт. с А.Н. Шевляковой); гл. 7, § 1, § 3, § 5, 6 (в соавт. с П.А. Поповым); § 2; § 4; гл. 11, § 1, § 4 (в соавт. с А.Н. Шевляковой); § 2, 3; § 5–8; гл. 12, § 1 (в соавт. с А.В. Емом), § 2–5.

**Шевлякова А.Н.** — гл. 5, § 4 (в соавт. с И.В. Хаменушко, П.А. Поповым), § 7, 8 (в соавт. с И.В. Хаменушко); гл. 6 (в соавт. с С.Е. Звягинцевым, Е.В. Овчаровой); гл. 11, § 1; § 4 (в соавт. с И.В. Хаменушко).

**Щекин Д.М.** — гл. 1, § 2.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Хаменушко И.В.**, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой финансового права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, старший партнер юридической компании «Пепеляев Групп», адвокат;

**Овчарова Е.В.**, доктор юридических наук, доцент кафедры финансового права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, заместитель директора Института проблем административно-правового регулирования, профессор департамента публичного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»;

**Пепеляев С.Г.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, Управляющий партнер юридической компании «Пепеляев Групп», адвокат;

**Звягинцев С.Е.**, приглашенный преподаватель кафедры финансового права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова;

**Гуркин А.С.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова;

**Ем А.В.**, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры финансового права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова;

**Попов П.А.**, ассистент кафедры финансового права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, ведущий юрист юридической компании «Пепеляев Групп», адвокат;

**Рождественская Т.Э.**, доктор юридических наук, профессор кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина;

**Семенова М.В.**, кандидат экономических наук, руководитель практики юридической фирмы «ФБК Legal»;

**Алтухов К.В.**, Партнер аудиторской фирмы «Кэпт», член Правления СРО аудиторов (СРО ААС);

**Шевлякова А.Н.**, аспирант кафедры финансового права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова;

**Лысенко Е.А.**, руководитель Сибирского офиса юридической компании «Пепеляев групп»;

**Щекин Д.М.**, доктор юридических наук, Управляющий партнер юридической компании «Щекин и партнеры».

## ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Учебник подготовлен коллективом кафедры финансового права Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова совместно с практическими работниками финансовых органов России, а также ведущих аудиторских и консалтинговых компаний России.

В основе учебника — программа курса «Финансовое право». Курс преподается в составе обязательных дисциплин бакалавриата Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

В учебнике рассматриваются предмет, метод, нормы, источники и правоотношения, а также основные подотрасли финансового права: бюджетное право, расходы бюджетов, доходы бюджетов (включая налоговое право), государственный и муниципальный кредит, финансово-правовые основы денежно-кредитной политики государства и валютное регулирование, финансовый контроль.

Концептуальной основой подачи материала выступает представление о бюджетном праве как ключевом институте, ядре финансового права. Соответствующие правовые институты, связанные с аккумулярованием, распределением и расходованием бюджетных средств, объясняются подробно. В части регуляторной деятельности государства на финансовых рынках в учебнике рассмотрены финансово-правовые основы денежно-кредитной политики и валютного регулирования, поскольку они наиболее тесно связаны с финансовой деятельностью государства.

Поскольку финансы выполняют две базовые функции — распределительную и контрольную, в учебнике большое внимание уделено правовым основам финансового контроля. Наряду с публичным финансовым контролем рассматриваются также бухгалтерский учет и негосударственный аудит. Они создают информационную базу для публичного финансового контроля, и только в совокупности с ними виды и методы финансового контроля могут быть объяснены надлежащим образом.

В учебнике отражены аспекты, связанные с цифровизацией финансовой деятельности публичной власти, в том числе финансового контроля, а также с введением цифрового рубля.

Учебник раскрывает относительно постоянную теоретическую основу финансового права и его основных правовых институтов с учетом произошедших изменений в нормативной правовой базе.

Курс «Налоговое право» на Юридическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова читается студентам бакалавриата отдельно, в дополнение к курсу «Финансовое право». Поэтому в учебнике в главе о государственных доходах дается общий обзор налогового права и налогового контроля, но для углубленного изучения налогового права рекомендуем учебное пособие и фундаментальные учебники, подготовленные специалистами нашей кафедры совместно с практикующими юристами:

1. Налоговое право: Курс лекций: Учебное пособие для бакалавров / Под ред. С.Г. Пепеляева, А.В. Ема. М.: Статут, 2022.

2. Налоговое право: Учебник для вузов / Под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Альпина Паблишер, 2015.

3. Налоговое право. Особенная часть: Учебник для вузов / Под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Просвещение, 2017.

Заведующий кафедрой финансового права  
Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова  
кандидат юридических наук  
*И.В. Хаменушко*

## **РАЗДЕЛ I. ОБЩАЯ ЧАСТЬ**

### **Глава 1. Финансовое право – отрасль публичного права**

#### **§ 1. Финансы, финансовая система, финансовая деятельность государства**

Для понимания предмета и изучения финансового права необходимо рассмотреть понятийный аппарат финансов и финансовой системы как базовые категории и установить их соотношение с финансовой деятельностью государства.

##### **1.1. Финансы**

Финансы – понятие, имеющее минимум два аспекта:

- в материальном аспекте – это денежные фонды (например, бюджет государства или денежные ресурсы организации);
- в экономическом аспекте – это система общественных отношений<sup>1</sup> по образованию, распределению и использованию публичных и частных денежных фондов.

Финансы (в обоих аспектах) нужно отличать от собственно денег как таковых. Финансовый денежный фонд отличается от некоей суммы денег (например, от кассового остатка на счетах предприятия или наличных в кармане гражданина) не количественной характеристикой, а функцией.

Деньги – универсальный посредник, они обслуживают товарообмен и все многообразие производственных, трудовых, торговых отношений, т.е. они выполняют функцию средства платежа. Финансы – это те же деньги, но выполняющие другую функцию, лежащую за рамками специфически денежных посреднических свойств, – функцию распределения дохода и капитала.

---

<sup>1</sup> Смысл указания на общественные отношения при характеристике финансов состоит в том, чтобы подчеркнуть – вне человеческой деятельности и отношений между конкретными лицами финансов нет.

Так, экономический субъект получает выручку за товары — это обычное денежное отношение. По итогам периода, будь то квартал или год, он сопоставляет выручку и затраты, положительный результат — прибыль. Когда прибыль направляется на налоги, возврат кредитов, инвестиции и дивиденды, складываются специфические финансовые отношения. В них деньги не опосредуют товарообмен, а распределяются между различными лицами по специфическим основаниям: как плата за привлеченный капитал или, в случае налогов, как обязательные платежи государству в силу закона.

Оговоримся, что непреодолимой стены между денежными и финансовыми отношениями нет, одна функция плавно перетекает в другую и нет ни экономического, ни юридического смысла в рассуждении о том, в какой момент времени средства на счете лица из денежной выручки превращаются в финансовые ресурсы.

Из сказанного следует еще один немаловажный вывод. Финансы — это прежде всего денежные фонды, но денежная форма капитала может в финансовых отношениях успешно замещаться иной, с юридической точки зрения отличной от денег формой.

Речь идет о ценных бумагах и производных финансовых инструментах.

Очевидно, что сберегаемые в течение определенного времени финансовые ресурсы (например, Фонд национального благосостояния в составе федерального бюджета России) не прекращают своего существования и даже прирастают, когда образующие их денежные средства инвестируются в ценные бумаги.

Финансовые отношения всегда остаются денежными в том смысле, что они не товарные, а гораздо более абстрактные. Но денежный фактор не надо догматизировать.

Роль денег может выполнять иной оборотоспособный актив, причем для финансовых отношений это характерно в гораздо большей степени, чем для «чистых» товарно-денежных отношений. Поскольку финансы — категория экономическая, то функциональный подход к пониманию денег (деньги — все, что выполняет функцию средства платежа в большей или меньшей степени<sup>1</sup>) дает простое и непротиворечивое определение финансов, которое с юридической точки зрения потребовало бы усложнения из-за проводимой в праве недвусмысленной границы между деньгами, ценными бумагами и производными

---

<sup>1</sup> См. также § 1 гл. 12 настоящего учебника.

финансовыми инструментами. Используя экономическую категорию «финансы» для подхода к определению предмета финансового права, важно не упускать из виду этот нюанс.

## 1.2. Функции финансов

Роль финансов в экономике заключается в обеспечении расширенного воспроизводства и обеспечении финансового регулирования развития экономики страны. Поэтому у финансов выделяют две функции: *распределительную* и *контрольную*.

Распределительная функция, как было показано выше, означает передачу ресурсов – дохода, капитала (как правило, в денежной форме) – от одного лица к другому. Это может происходить по разным причинам: для получения дохода (вклад в капитал, заем, кредит) или в силу требования закона (налог) и т.д. Денежный фонд одного лица сокращается, денежный фонд другого лица растет<sup>1</sup>. Объективная общественная потребность в распределении благ дает бытие финансам как экономическому явлению.

Распределительная функция создает финансы.

---

<sup>1</sup> Как правило, распределение как таковое – игра с нулевой суммой. Если налогоплательщик выплатил 100 руб. в бюджет, в бюджете стало плюс 100 руб., у налогоплательщика минус 100 руб., сумма их операций равна нулю.

Иными словами, акт распределения как таковой не ведет к росту совокупного богатства.

Даже если в финансовых отношениях возникает прибыль (проценты за выданный кредит, дивиденды за предоставленный капитал), речь идет о перераспределении прибыли, источник которой – в производственных и товарообменных отношениях.

Оговоримся, что в некоторых финансовых отношениях это не совсем так. Например, в денежно-кредитных отношениях за счет действия экономического механизма банковского мультипликатора возникает эффект увеличения денежной массы (о денежном мультипликаторе, кредитной эмиссии, их правовых пределах см. также гл. 12 настоящего учебника), иллюзия роста совокупного богатства.

Даже если со счетно-математической точки зрения совокупное богатство не возрастает, то это не означает, что финансовые отношения бесполезны.

Их полезный эффект объясняется тем, что важна не только сумма ресурсов, но и цель, на которую они направляются.

Распределение средств от налогоплательщиков на общие нужды в публичном хозяйстве – ключевое материальное условие того, чтобы государство укрепляло суверенитет, защищая граждан и создавая для них благоприятные условия жизни и хозяйственной деятельности. Распределение средств инвесторов предпринимателям – инноваторам в частном хозяйстве способствует ускоренному росту общественного благосостояния, ускоренному по сравнению с гипотетической системой, в которой финансовых отношений не было бы.

У функции распределения есть две подфункции:

1) *собственно распределительная* (денежные средства одного лица передаются для удовлетворения нужд и потребностей другого, например, налоги от налогоплательщика поступают государству, проценты заемщика поступают в оплату за ссудный капитал кредитору) и

2) *перераспределительная* (денежные средства одного лица передаются другому для передачи третьему, например, налоги поступают в бюджет для социальных выплат нуждающимся).

Эта разница — не пустое теоретизирование. Она значима при установлении налогов, бюджетном планировании, регулировании бюджетных расходов.

Например, для *распределения* средств граждан в бюджеты в целях покрытия текущих расходов публичной власти (на образование, медицину, оборону) достаточно взимать подоходный налог по невысокой ставке, одинаковой для всех. Многие государства придерживаются концепции снижения социального неравенства. Эта концепция предполагает, что подоходный налог должен взиматься по прогрессивной шкале ставок<sup>1</sup> при одновременном установлении системы социальных выплат из бюджета. Тогда, по смыслу концепции, через бюджет средства от богатых перераспределяются к малообеспеченным гражданам, происходит усреднение уровня достатка<sup>2</sup>.

*Контрольная функция* — объективное следствие распределительной. Чтобы сформировать и распределить денежный фонд, необходимо произвести учет имеющихся средств. Сама процедура распределения не существует вне учета и проверки достоверности учетной информации.

Контрольная функция *понимается в двух аспектах: как обычный контроль и как управление, регулирование.*

Контрольная функция как таковая — это *проверка* соответствия финансовой деятельности лица установленным предписаниям (условиям договоров — в частном хозяйстве, условиям нормативных актов — в публичном), получение *сигнала обратной связи* о его деятельности.

Ее проявление — это включение контроля в ткань любых материальных финансовых, а вслед за ними и любых экономических отношений. Так, организация-налогоплательщик обязана вести бухгалтерский

<sup>1</sup> Прогрессивная шкала ставок, или прогрессивный метод налогообложения, означает, что к большему доходу применяется более высокая ставка.

<sup>2</sup> Результаты выравнивания оцениваются специалистами противоречиво, сама возможность государственного социального выравнивания — распространенная, но дискуссионная концепция. Фактом остается то, что активная реализация этой концепции и введение прогрессивного налогообложения, как правило, увязаны между собой.

и налоговый учет всей своей хозяйственной деятельности, потому что без этого невозможно достоверное и справедливое налогообложение и распределение дохода. Даже обычный гражданин сталкивается с необходимостью минимального учета и документального подтверждения своих расходов, когда желает воспользоваться налоговыми льготами (вычетами).

Финансы требуют контроля и в свою очередь создают информационные предпосылки для контроля. Так, анализируя финансовую отчетность, государство или инвестор может составить полное представление о хозяйственной деятельности экономического субъекта в целом, не только о его финансовой компоненте.

Учет – основа для проверки правильности действий хозяйствующего субъекта, оценки финансовой дисциплины. Банк контролирует правильность и своевременность выплат заемщиком процентов и основного долга, государство проверяет правильность и своевременность уплаты налогов налогоплательщиком.

Другой аспект контрольной функции – это *контроль, понимаемый как управление*. Очевиден прямой экономический эффект распределения и перераспределения денежных ресурсов, так называемый контроль рублем: щедрое финансирование отрасли экономики – она развивается, сокращается финансирование – развитие сходит на нет. Контроль рублем одинаково присущ и частным финансам, и финансам в государственном секторе экономики. Это проявление контрольной функции можно рассматривать как отдельную – регулирующую (или регулятивную, что одно и то же) функцию финансов и отдельных финансовых институтов.

Регулирующая функция финансов – это *управление* посредством распределения и перераспределения денежных ресурсов<sup>1</sup>.

Такое управление может быть целенаправленным, например, субсидирование определенных отраслей экономики, а может быть объективным побочным эффектом фискальных изъятий.

В частных финансах регулирующая функция слабо выражена из-за договорных оснований финансовых отношений, обычно это не столько управление, сколько рыночное распределение ресурсов. Например, банк, кредитуя заемщика, не управляет им. Когда же речь идет об императивном регулировании в сфере государственных (публичных)

---

<sup>1</sup> Можно называть ее функцией, потому что так проще и понятнее. Можно – под-функцией контрольной функции, потому что контроль в теории финансов и финансового права может пониматься в том числе как управление. Все зависит от того аспекта, который важнее подчеркнуть в том или ином контексте.

финансов, регулятивное воздействие приобретает вид управления посредством негативных и позитивных стимулов: налогов, налоговых льгот, бюджетных субсидий на установленные бюджетным законодательством цели и т.д.

Поскольку все современные государства так или иначе регулируют работу рынков, в том числе финансовых, регулятивная функция финансов будет проявляться и в частных финансах тоже. Вернемся к примеру с банком и заемщиком: банк не управляет заемщиком, но банк в рамках государственного управления инвестициями может получить целевую субсидию и выдать кредит с пониженной процентной ставкой, т.е. кредит, который он не предоставил бы на рыночных условиях. Тем самым опосредованно, через банковский кредит, стимулируется деятельность отдельных отраслей народного хозяйства.

Контрольная функция, понимаемая в узком смысле, создает предпосылки для формирования особого правового института — финансового контроля. Но и регулирующее воздействие финансов обязательно должно учитываться при установлении финансово-правовых норм.

Поэтому, например, законодатель, устанавливая новый налог, должен позаботиться не только о четком установлении правил его уплаты. Он должен просчитывать регулятивное воздействие налоговых изъятий средств у одних субъектов и передачи средств другим субъектам.

В финансах, в особенности в государственном управлении финансами, право и экономика связаны между собой самым тесным образом.

### 1.3. Финансовая система страны

**Финансовая система** в материальном и экономическом смысле — это совокупность публичных и частных денежных фондов, а также связанных с ними устойчивых групп однородных общественных отношений — финансовых институтов, или звеньев финансовой системы.

Смысл этого понятия в том, что во всех странах мира в силу объективных законов экономической и общественной жизни складываются примерно одинаковые группы распределительных отношений, получающие примерно одинаковое институциональное оформление. Проще говоря, банки и банковская деятельность есть везде — во всех странах мира; во всех государствах есть бюджеты, формируемые по очень похожим принципам, и т.д.

При таком подходе получаем общепринятую пятизвенную финансовую систему страны:

- 1) бюджетная система;
- 2) финансы промышленности, торговли и сферы услуг;
- 3) банковский кредит;
- 4) финансы страхования;
- 5) финансы домохозяйств.

Под звеньями здесь понимаются устойчивые группы однородных отношений, а не государственные органы или организации.

Иногда под финансовой системой понимают организационную структуру управления публичными финансами. При таком подходе **финансовая система государства в организационном смысле** – это система субъектов финансовой деятельности государства и муниципальных образований и денежного обращения страны, наделенных государственно-властной компетенцией в областях публичной финансовой деятельности и денежного обращения страны.

Система субъектов финансовой деятельности государства и муниципальных образований определяется бюджетным устройством страны, а ее организация базируется на положенных в основу организации единой публичной власти в Российской Федерации конституционных принципах разделения властей, федерализма и самостоятельности местного самоуправления.

Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований как высшие органы финансового контроля на соответствующем уровне публичной (государственной) организации общества выведены за пределы финансовой системы, так как реализуют функцию внешнего (независимого) финансового контроля в отношении субъектов финансовой системы, совершающих финансовые операции с денежными средствами бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы страны.

Финансовая система государства организационно представлена, в частности, Президентом РФ, органами законодательной и исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

Особое место в этой системе занимает Центральный банк РФ (Банк России), который не входит в систему органов государственной власти, обладая организационной и функциональной независимостью, и совмещает государственно-властные полномочия по определению денежно-кредитной политики государства, организации и регулированию денежного обращения страны с функциями кредитной организации

в отношении коммерческих банков и иных кредитных организаций в России (всех остальных кредитных организаций).

Представление о финансовой системе государства в организационном смысле по-своему ценно, так как позволяет составить представление о круге лиц, задействованных в финансовой деятельности, и выделить среди них субъектов, специализирующихся на ней (Минфин России и Банк России, финансовые институты государства в узком организационном смысле слова). Но наполнение этого понятия стремится к бесконечности — все государственные органы так или иначе участвуют в финансовой деятельности.

#### 1.4. Публичные и частные финансы

Финансы, финансовая система — категории экономические. От них нужно перекинуть мостик к сугубо правовой категории — группе общественных отношений, образующих предмет финансового права.

Как внутри финансовой системы обособить отношения, которые регулируются финансовым правом?

Наиболее очевидным кажется выход посредством деления финансов на публичные и частные. Если для начала объяснения очень сильно упростить положение дел, получим следующее. Все, что в финансовой сфере связано с частным интересом и сделками равноправных субъектов, регулируется гражданским правом. Одновременно можно сказать, что финансовое право регулирует властные отношения в сфере публичных финансов (которые примерно соответствуют 1-му звену финансовой системы, т.е. бюджетной системе публичной власти). Если бы звенья финансовой системы существовали изолированно друг от друга, без перетока средств между ними, на этом можно было бы остановиться. Но смысл финансовой системы состоит именно в распределении и перераспределении средств между звеньями.

Поэтому для точного определения предмета правового регулирования отрасли финансового права потребуется не только прояснить признаки публичных и частных финансов, но и ввести термин «финансовая деятельность государства» — мостик между экономикой и правом.

**Публичные финансы** — это система экономических отношений по образованию, распределению, перераспределению и организации использования публичных денежных фондов, **частные финансы** — аналогичные отношения по поводу частных денежных фондов.

Публичные финансы и публичные денежные фонды **отличаются от частных по цели.**

**Целью публичных финансов и публичных денежных фондов** является финансовое обеспечение задач и функций публичной власти государства и муниципальных образований.

Публичные денежные фонды Российской Федерации – это прежде всего бюджеты бюджетной системы России: федеральный бюджет, бюджеты государственных внебюджетных фондов на федеральном уровне, бюджеты субъектов РФ, бюджеты территориальных внебюджетных фондов на уровне субъектов РФ, местные бюджеты на муниципальных уровнях как публичные денежные фонды. Они принадлежат государству и муниципальным образованиям и составляют денежные средства казны.

К публичным денежным фондам следует отнести также фонды, не включенные в бюджетную систему, принадлежащие имущественно и организационно обособленным от государства субъектам, на которых возложены публичные цели. Пример – фонды государственных корпораций и Центрального банка РФ.

**Целью частных финансов и частных денежных фондов** является ведение предпринимательской и иной экономической деятельности.

**Частные денежные фонды** – это денежные фонды экономических субъектов независимо от форм собственности и организационно-правовых форм, кредитования, кредитных организаций; денежные фонды страхования; личные денежные фонды домашних хозяйств.

Важно помнить, что нет четкой границы между частными и публичными фондами (финансами).

Среди государственных и муниципальных учреждений некоторые (казенные учреждения) задействованы в осуществлении исключительных полномочий (прерогативы) публичной власти. Другие (бюджетные и автономные) занимаются деятельностью, которую наравне с ними могут вести другие лица. При этом бюджет выступает источником финансирования для обеих разновидностей учреждений и их деятельности.

Денежные фонды публично-правовых субъектов могут пополняться за счет экономической деятельности. Например, на Центральный банк РФ возложены государственные задачи и функции, но средством их реализации выступают, среди прочего, деловые операции на финансовом рынке, вследствие чего банк может получать доход и прибыль. В функционировании публичных фондов зачастую прослеживаются признаки, характерные для частных фондов, например экономическая эффективность.

Напротив, многие частные фонды работают не только для получения прибыли, но и для удовлетворения государственных нужд и общего блага. Например, Сбербанк в России – не просто частное финансовое учреждение с государственным участием в капитале, это важнейший социальный институт, вокруг которого формируется цифровая экосистема «Сбер».

Можно говорить о преобладании публичных или частных элементов в финансовом общественном отношении как об относительной (больше-меньше), а не абсолютной характеристике. Поэтому разница между публичными и частными финансами есть, она эмпирически доказуема и значима, но для строгих юридических формул может быть принята с большими оговорками.

### 1.5. Финансовая деятельность государства (публичная финансовая деятельность)

Финансовая деятельность государства и муниципальных образований (публичная финансовая деятельность) – это аккумуляция, распределение и использование централизованных публичных денежных фондов – бюджетов бюджетной системы.

Далее для краткости будем говорить о *финансовой деятельности государства*, понимая, что на муниципальном уровне ей соответствует финансовая деятельность местного самоуправления, и буквально точным обобщающим был бы термин «публичная финансовая деятельность». Но в силу традиции, сложившейся в отечественном финансовом праве с середины XX в., подкрепленной конституционной концепцией единой системы публичной власти в настоящее время<sup>1</sup>, сохраним устоявшийся термин «финансовая деятельность государства».

Это понятие показывает, как все звенья финансовой системы вовлекаются во взаимоотношения с государством:

– государство аккумулирует, собирает денежные средства в бюджеты бюджетной системы (это 1-е звено финансовой системы);

– для этого государство изымает финансовые ресурсы из других звеньев финансовой системы (звенья 2–5), выступающих донорами средств;

– государство направляет денежные средства звеньям 2–5, выступающим реципиентами средств, выделяя субсидии либо закупая товары,

<sup>1</sup> См. ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) (далее – Конституция РФ).

работы, услуги для государственных нужд и выплачивая заработную плату служащим.

Многообразные отношения, возникающие в ходе этой распределительной и перераспределительной деятельности, и образуют фискальное<sup>1</sup> ядро предмета финансового права, это будет пояснено ниже.

Есть внешнее сходство между определением публичных финансов и финансовой деятельности государства. Казалось бы, и там и там указывается на общественные отношения, связанные с функционированием публичных денежных фондов. Но финансовая деятельность – это отношения, сконцентрированные вокруг бюджета, централизованного денежного фонда. Упор делается не на цель функционирования финансов (из-за чего неизбежно теряет строгость определение публичных финансов), а на поддающийся правовой формализации признак: отнесение доходов, расходов, фондов к бюджетным в силу предписаний законодательства<sup>2</sup>.

Кроме того, специальное понятие финансовой деятельности государства традиционно имеет особый смысловой оттенок. Оно призвано подчеркнуть не только и не столько материальную сторону дела (фонд), сколько транзакционную. Иными словами, если речь идет о том, что у государства есть свои ресурсы, мы говорим о государственных, или публичных, финансах (фондах). Если речь идет о том, как эти фонды взаимодействуют с другими звеньями финансовой системы посредством налогов, субсидий и т.п., уместнее термин «финансовая деятельность государства».

**Методы** финансовой деятельности государства (публичной финансовой деятельности) – это способы создания (аккумулирования) и расходования публичных денежных фондов.

Основным методом **создания (аккумулирования)** публичных денежных фондов в условиях рыночной экономики является *метод обязательных платежей (налоговый метод)*. За счет налоговых доходов бюджеты бюджетной системы страны формируются на 90–95%<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> От «фиск» – казна, т.е. отношения, связанные с наполнением и расходованием денежной казны (здесь – синоним бюджета).

<sup>2</sup> Признаем, что остается открытым вопрос материального критерия: какие именно доходы, расходы должны централизоваться в бюджете, а какие могут оставаться децентрализованными, хотя контролируются государством и служат его целям? Этот вопрос весьма дискуссионный, он рассматривается в § 2 настоящей главы.

<sup>3</sup> Статистические данные могут отличаться от этой ориентировочной величины, потому что некоторые обязательные платежи, относящиеся к налогам в теории финансового (налогового) права, могут не включаться в налоговую систему с точки зрения бук-

Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования могут также быть участниками гражданско-правовых отношений, основанных на реализации вещных прав на принадлежащее им на праве собственности государственное или муниципальное имущество, а также обязательственных прав. Полученные от деятельности, связанной с реализацией публично-правовыми образованиями гражданско-правового статуса, доходы поступают в бюджеты бюджетной системы страны, формируя их *гражданско-правовым методом*. Этот метод создания (аккумуляции) публичных денежных фондов является вспомогательным, так как государство и муниципальные образования не являются типичными субъектами частноправовых отношений, они созданы и существуют для реализации публичных целей и задач.

Для покрытия бюджетного дефицита также используется гражданско-правовой метод — государство и иные публично-правовые образования осуществляют заимствования. Возникают основанные на добровольных началах отношения государственного кредита, сопровождаемые формированием и обслуживанием государственного (муниципального) долга.

**Расходование** публичных денежных фондов, прежде всего бюджетов бюджетной системы страны, возможно двумя методами, из которых основным является *финансирование* на безвозвратной, безвозмездной и постоянной основе получателей бюджетных средств в широком смысле этого слова, т.е. всех тех лиц, которые получают бюджетное финансирование.

В качестве вспомогательного метода расходования публичных денежных фондов выделяют *кредитование* на временной, возвратной и платной основе с учетом того, что публично-правовые образования не должны восприниматься как типичные источники получения кредитных ресурсов. Для них деятельность по кредитованию, т.е. по предоставлению бюджетных кредитов другим публично-правовым образованиям и в исключительных случаях иным субъектам, должна быть скорее исключением из правила.

Дополнительный метод публичной финансовой деятельности по расходам — это метод условных расходов при предоставлении государственных и муниципальных гарантий, когда государство либо муниципальное образование выступает в качестве гаранта, принимая

---

вальных формулировок законодательства. Например, в Российской Федерации таможенные пошлины традиционно не относятся к налогам и в бюджетном законодательстве рассматриваются как неналоговые доходы федерального бюджета.

на себя исполнение соответствующих долговых обязательств при их неисполнении либо ненадлежащем исполнении должником<sup>1</sup>.

## **§ 2. Публичные денежные фонды, централизованные и децентрализованные фонды**

Поскольку финансовое право принадлежит к публично-правовым отраслям российского права, то финансовое право регулирует не все отношения, связанные с формированием любых денежных фондов, а только отношения, в которых имеется публичный элемент. В связи с этим финансовые отношения, образующие предмет финансового права, обычно рассматриваются как отношения, связанные с денежными фондами союзов публичного характера – государства и муниципального образования.

Категория фондов – краеугольный камень в определении финансового права и в понятии финансовой деятельности государства.

Является ли фондирование, т.е. централизация, аккумулятивное денежного ресурса, необходимым атрибутом финансовых правоотношений? Представляется, что да, поскольку это связано с особенностями контроля за публичными финансами. В современных странах парламентских демократий денежные средства централизуются в фондах – бюджетах, находящихся под контролем парламента. Фондирование позволяет:

- создать финансовый рычаг, накопить существенные объемы средств, которые могут централизованно направляться на решение тех или иных государственных и общественных задач;
- контролировать (в двух аспектах контроля – управления и проверки<sup>2</sup>) централизованные средства.

Этот контроль был бы затруднен, если бы финансовые ресурсы публичной власти были распылены по различным мелким фондам и счетам.

Необходимо определиться с тем, возникают ли финансовые правоотношения в тех случаях, когда в силу закона (на началах обязатель-

---

<sup>1</sup> С точки зрения бюджетного права государственные гарантии образуют государственный долг, поэтому их правовое регулирование объединяется с регулированием отношений государственного кредита (государственных заимствований). Оставаясь условными расходами по экономической сути, государственные гарантии в бюджетном праве регулируются не как разновидность расхода, а как разновидность долговых операций. См. также § 2 гл. 8 настоящего учебника.

<sup>2</sup> См. § 1 настоящей главы.