

# Финансовое право России

Учебное пособие

4-е издание, переработанное и дополненное

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

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

МОСКВА • ЮРАЙТ • 2011

УДК 34  
ББК 67.402я73  
Ф59

**Карасева Марина Валентиновна** — доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой финансового права Воронежского государственного университета.

**Рецензенты:**

*Горбунова О. Н.* — доктор юридических наук, профессор, Российская академия правосудия;

*Шепенко Р. А.* — доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права МГИМО (У) МИД РФ.

**Финансовое право России** : учеб. пособие / отв. ред. М. В. Карасева. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2011. — 369 с. — Серия : Основы наук.

ISBN 978-5-9916-1279-1 (Издательство Юрайт)

ISBN 978-5-9692-1184-1 (ИД Юрайт)

В учебном пособии, подготовленном коллективом авторов, излагаются основные вопросы финансового права почти 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.

*Для студентов вузов, обучающихся по специальностям 030501 (021100) «Юриспруденция», 030505 (023100) «Правоохранительная деятельность», 050402 (032700) «Юриспруденция (учитель права)», 030500 (521400) «Юриспруденция (бакалавр)»; для аспирантов и преподавателей высших и средних специальных учебных заведений, изучающих и преподающих курс «Финансовое право», а также для практических работников органов власти и местного самоуправления.*

УДК 34  
ББК 67.402я73

ISBN 978-5-9916-1279-1  
(Издательство Юрайт)  
ISBN 978-5-9692-1184-1  
(ИД Юрайт)

© Коллектив авторов, 2009  
© Коллектив авторов, 2011,  
с изменениями  
© ООО «ИД Юрайт», 2011

## Авторский коллектив

Бирюков П. Н. — доктор юридических наук, профессор — гл. 21;

Винницкий Д. В. — доктор юридических наук, профессор — гл. 11–13;

Карасева М. В. — доктор юридических наук, профессор — предисловие, гл. 1–5 (кроме 5.3); гл. 6 (кроме 6.2, 6.4), гл. 9 и 10;

Красюков А. В. — кандидат юридических наук — гл. 6 (6.2), гл. 8 (8.7), гл. 14–16;

Пауль А. Г. — кандидат юридических наук, доцент — гл. 7, 8 (кроме 8.7), гл. 19;

Самсонова А. Е. — кандидат юридических наук — гл. 20;

Селюков А. Д. — доктор юридических наук, профессор — гл. 6 (6.4);

Стрельников В. В. — кандидат юридических наук — гл. 5 (5.3), гл. 17;

Якушев А. О. — кандидат юридических наук, доцент — гл. 18.

*Руководитель авторского коллектива — М. В. Карасева*

## Предисловие

В учебном пособии излагаются основные вопросы финансового права, почти всех финансово-правовых институтов, позволяющие составить полную картину курса «Финансовое право России». Краткое изложение материала позволило акцентировать внимание на самых существенных аспектах курса.

Представленное вашему вниманию учебное пособие «Финансовое право России» будет хорошим дополнением к лекциям по курсу «Финансовое право» для высших и средних специальных учебных заведений.

Его главная задача состоит в том, чтобы дать возможность студенту, а также практическому работнику оперативно найти интересующую его тему, быстро получить нужную информацию, а иногда и просто проверить свои знания по тому или иному вопросу финансово-правового регулирования.

Учебное пособие написано коллективом авторов. Авторами отдельных глав и параграфов являются ученые — специалисты в конкретных сегментах финансово-правового регулирования.

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

## Список сокращений

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

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

**Водный кодекс** — Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ

**ГК** — 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

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

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

**ТК** — Таможенный кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ

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

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

**РФ** — Российская Федерация

**СНГ** — Содружество Независимых Государств

**СССР** — Союз Советских Социалистических Республик

**ЦБ РФ** — Центральный банк Российской Федерации

**абз.** — абзац

**гл.** — глава (-ы)

**п.** — пункт (-ы)

**подп.** — подпункт (-ы)

**разд.** — раздел (-ы)

**ст.** — статья (-и)

**утв.** — утвержденное (-ые), (-ая), (-ый)

**ч.** — часть (-и)

# ОБЩАЯ ЧАСТЬ





# Глава 1

## ПРЕДМЕТ И МЕТОД ФИНАНСОВОГО ПРАВА

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

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

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

Роль и значение финансов в жизни общества зависит от того, какое место в экономике государства отводится денежным отношениям. Так, 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 в связи с преобладанием отношений производственного распределения над товарно-денежными отношениями финансовые отношения были соответственно ограничены. В современных условиях в связи с развитием в России отношений рыночного типа, а значит товарно-денежных, финансы стали играть в жизни общества определяющую роль.

«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 включают отношения: а) по уплате налогов и неналоговых платежей в бюджет и государственные внебюджетные фонды; б) выделению средств из бюджета и из 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, они характеризуются следующими специфическими признаками:

во-первых, это всегда денежные отношения;

во-вторых, это распределительные отношения, так как они возникают не на стадии производства, обмена или потребления общественного продукта, а на стадии его распределения;

в-третьих, это безэквивалентные отношения, 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.

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

---

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

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

финансовых ресурсов, относятся: бюджеты (федеральный, субъектов РФ, 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 выделить их среди других денежных отношений, а именно: 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, 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 каждый субъект 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 реализуется через деятельность финансовых, налоговых и других органов, которые непосредственно следят за использованием доходной и расходной частей бюджетов в бюджетной системе РФ, за распределением доходов предприятий и т.д.

Финансовые отношения в обществе весьма многообразны. Все они структурированы в финансовую систему РФ,

которая 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.

В настоящее время большинство ученых включают в финансовую систему (с некоторыми вариациями) следующие относительно самостоятельные сферы и звенья:

- 1) централизованные финансы:
  - бюджетные фонды;
  - государственный и муниципальный кредиты;
  - государственные внебюджетные фонды;
- 2) 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 указанное звено финансовой системы охватывает целый ряд финансовых отношений.

Бюджетным фондам отводится основное место в финансовой системе 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 самое мобильное, и на его долю приходится наибольший денежный поток в стране.

Государственные внебюджетные фонды являются относительно новым звеном финансовой системы РФ. Их появление относится к началу 1990-х гг. 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.

---

<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. : Юнити, 2003. С. 29 и др.

<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. : Экономист, 2003. С. 105.

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.

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, при котором государство выступает в роли кредитора.

Муниципальный кредит формально аналогичен государственному, а по существу отличается от него, так как должником здесь является не государство, а муниципальное образование.

Децентрализованные финансы как сфера финансовой системы представлены финансами предприятий и организаций, а также финансами 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 материально реализуются 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 некоммерческих организаций.

Финансы домашних хозяйств — это звено финансовой системы, которое отечественная финансовая наука стала выделять как самостоятельное и исследовать совсем не-

давно. Сюда 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 т.д.

Юристу, изучающему финансовое право, важно иметь в виду, что эта отрасль юриспруденции регулирует своими нормами не все финансовые отношения, охватываемые финансовой системой, а только те из них, которые относятся к государственным и муниципальным фондам 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.

Финансовая система РФ может быть рассмотрена не только с экономической, но и с институциональной точки зрения. Во втором случае она представляет собой совокупность организаций и органов, обеспечивающих движение финансовых отношений, финансовых, налоговых, представительных органов власти и др.

## **1.2. Предмет финансового права: финансовая деятельность государства и муниципальных образований**

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.

<sup>1</sup> См.: Финансы : учебник / под ред. С. И. Лушина, В. А. Слепова. 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, В. А. Слепова. С. 110.

В самом общем виде предмет финансового права определяется через отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. В свою очередь, финансовая деятельность государства и муниципальных образований — это категория, выработанная финансово-правовой наукой.

**Финансовая деятельность государства и муниципальных образований** представляет собой процесс планомерного образования, распределения и использования государством и муниципальными образованиями финансовых ресурсов через свои денежные фонды для выполнения поставленных задач.

Финансовые отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, рассматриваемые во взаимосвязи с финансовой системой, охватывают ту ее часть, которая «замыкается» на государственных денежных фондах и денежных фондах муниципальных образований. Это бюджетные фонды, государственные и муниципальные внебюджетные фонды, государственный и муниципальный кредит, финансы государственных и муниципальных унитарных предприятий. Как видно из этого перечня, к числу финансовых отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, не относятся финансы всех предприятий независимо от формы собственности, а только финансы государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Государство и муниципальные образования осуществляют свою финансовую деятельность через соответствующие органы. Так, государство как субъект финансовой деятельности представлено государственными органами на уровне Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, к субъектам финансовой деятельности государства относится государство в лице компетентных органов как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов. К таким органам относятся лишь те, для которых указанная деятельность является специальной или составляет часть их компетенции.

В число этих органов входят:

во-первых, представительные органы государственной власти. Финансовая деятельность составляет часть их компетенции (ст. 104, 106 Конституции РФ). Они устанавливают и взимают налоги и сборы, рассматривают и утверждают бюджеты, а также отчеты об их исполнении;

во-вторых, к этим органам относятся исполнительные органы государственной власти. Финансовая деятельность государства осуществляется ими как часть их компетенции и в качестве специальной компетенции.

Финансовая деятельность является частью компетенции Правительства РФ, органов исполнительной власти общей компетенции на уровне субъектов РФ, Федеральной таможенной службы РФ (ФТС России), министерств, имеющих централизованные фонды, а также выступающих в ряде случаев в качестве уполномоченных государством органов по управлению казенными предприятиями. Так, Правительство РФ разрабатывает федеральный бюджет, а органы исполнительной власти субъектов РФ — соответствующие бюджеты субъектов РФ. Федеральная таможенная служба РФ взимает налоги, пошлины и сборы при пересечении Государственной границы РФ, а министерства, имеющие централизованные фонды, формируют и выделяют финансовые ресурсы из этих фондов для решения общетраслевых задач. Кроме того, некоторые министерства, управляя казенными предприятиями, устанавливают нормативы по распределению прибыли этих предприятий.

К органам исполнительной власти специальной компетенции, осуществляющим финансовую деятельность, относятся Минфин России и находящиеся в его ведении ФНС России, Росфиннадзор, Росфинмониторинг, Росстрахнадзор, Казначейство России, финансовые органы субъектов РФ, Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования и др. Так, Минфин России и финансовые органы субъектов РФ составляют проекты бюджетов и отчетов об их исполнении, а Казначейство России, подведомственное Минфину России, осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета. Кроме того, Казначейство России реализует казначейское исполнение федерального бюджета. Осуществление финансовой деятельности государства государственными внебюджетными фондами выражается в том, что они мобилизуют и выделяют финансовые ресурсы для решения социально-экономических задач государства и ведут государственный финансовый контроль.

Финансовая деятельность государства осуществляется также и органами судебной власти посредством предоставления отсрочек по госпошлине при подаче в суд исковых

заявлений и жалоб. Таким образом, финансовая деятельность государства составляет часть компетенции органов судебной власти.

Наконец, финансовую деятельность государства осуществляет ЦБ РФ. Он участвует в собирании, распределении и использовании финансовых ресурсов государства, выполняя свои обязанности по операциям с федеральным бюджетом и государственными внебюджетными фондами, с бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами, а также по операциям по обслуживанию государственного долга в соответствии со ст. 23 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». ЦБ РФ осуществляет финансовую деятельность и тогда, когда производит эмиссию денежных знаков, ибо само существование финансовой деятельности государства обусловлено денежной системой РФ и опирается на нее. Отсюда следует, что финансовая деятельность государства составляет часть компетенции ЦБ РФ.

Муниципальные образования осуществляют финансовую деятельность через органы местного самоуправления, а также непосредственно через население муниципального образования. Так, представительные и исполнительные органы местного самоуправления формируют и исполняют местный бюджет. Представительные органы местного самоуправления устанавливают местные налоги и сборы. Кроме того, органы местного самоуправления, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований, осуществляют эмиссию муниципальных облигаций, получают межбюджетные трансферты в различных формах из бюджетов субъектов РФ и т.д. (ст. 100 БК).

Государство и муниципальные образования как субъекты финансовой деятельности воздействуют на объект этой деятельности. В качестве объекта финансовой деятельности выступают экономические отношения, а точнее, отношения собственности, и как результат — доходы, накопления и т.д. субъектов хозяйствования и физических лиц, а также собственные финансовые ресурсы государства и муниципальных образований.

К выбору конкретных объектов своего воздействия государство относится весьма избирательно. В область его воздействия попадают те конкретные доходы, накопления, финансовые ресурсы субъектов, которые в наибольшей мере отвечают его финансовой политике на том или ином этапе.