

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

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

УЧЕБНИК ДЛЯ БАКАЛАВРОВ

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-лого департамента Министерства финансов Российской Федерации

Ф59 Финансовое право : учебник для бакалавров / 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».

ОГЛАВЛЕНИЕ

Авторы.....	3
Сведения об авторах.....	4
Вступительное слово	13

РАЗДЕЛ I. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. Финансовое право – отрасль публичного права.....	15
§ 1. Финансы, финансовая система, финансовая деятельность государства.....	15
1.1. Финансы	15
1.2. Функции финансов	17
1.3. Финансовая система страны	20
1.4. Публичные и частные финансы.....	22
1.5. Финансовая деятельность государства (публичная финансовая деятельность	24
§ 2. Публичные денежные фонды, централизованные и децентрализованные фонды.....	27
§ 3. Предмет, структура и система финансового права	31
§ 4. Метод финансового права	34
§ 5. Место финансового права в системе российского права и его соотношение со смежными отраслями права. Конституционные основы финансового права.....	35
§ 6. Нормы и источники финансового права	37
6.1. Классификация финансово-правовых норм.....	38
6.2. Реализация финансово-правовых норм	40
6.3. Источники финансового права.....	40
§ 7. Финансово-правовые отношения. Субъекты финансового права и финансово-правовых отношений	44
7.1. Понятие и структура финансово-правовых отношений.....	44
7.2. Предпосылки возникновения, изменения и прекращения финансово-правовых отношений.....	47
7.3. Классификация финансово-правовых отношений	48
Глава 2. Правовые основы публичного (государственного и муниципального) финансового контроля	52
§ 1. Правовая концепция финансового контроля.....	52
§ 2. Виды и система финансового контроля	56

§ 3. Принципы финансового контроля	66
§ 4. Методы и формы финансового контроля	70
§ 5. Тенденции правового регулирования финансового контроля при цифровой трансформации государственного управления	76

Глава 3. Бухгалтерский учет как элемент информационной базы

публичного финансового контроля	85
§ 1. Задачи и принципы бухгалтерского учета	85
1.1. Понятие бухгалтерского учета	85
1.2. Задачи бухгалтерского учета	87
1.3. Профессиональная этика как основа бухгалтерской профессии	89
1.4. Принципы счетоведения	90
1.5. Обязанность вести бухгалтерский учет	93
§ 2. Методы бухгалтерского учета	93
2.1. Моделирование как метод бухгалтерского учета	93
2.2. Принцип двойной записи	94
2.3. План счетов, формы счетоводства и роль коллации	96
§ 3. Нормативное регулирование бухгалтерского учета: национальные, международные и отраслевые стандарты	99
§ 4. Бухгалтерские документы и регистры	101
§ 5. Инвентаризация как часть учетной процедуры	105
§ 6. Организация бухгалтерского учета и бухгалтерская отчетность	107

Глава 4. Аудит как элемент информационной базы публичного

финансового контроля	112
§ 1. Аудит как независимый финансовый контроль	112
§ 2. Управление и контроль за аудиторской деятельностью	113
§ 3. Регулирование аудита	114
§ 4. Виды аудита	115
§ 5. Понятие существенности при проведении аудита	115
§ 6. Аудиторское заключение	116
§ 7. Юридическая ответственность аудиторов	117

РАЗДЕЛ II. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Глава 5. Бюджет. Бюджетная система, бюджетное устройство	120
§ 1. Понятие бюджета	120

1.1. Три значения понятия бюджета.....	120
1.2. Правовая природа закона о бюджете	124
1.3. Соотношение закона о бюджете, сводной бюджетной росписи кассового плана.....	128
1.4. Соотношение бюджета и бухгалтерского учета государственного сектора.....	129
1.5. Соотношение бюджета и резервных фондов публичной власти	130
§ 2. Понятия доходов и расходов бюджета	131
2.1. Соотношение критериев доходов и расходов в финансовом учете и в праве публичных финансов	131
2.2. Публичный долг и бюджетные кредиты: симметричный и асимметричный подходы	133
§ 3. Бюджетные кредиты в структуре бюджета.....	135
§ 4. Принципы соотношения доходов и расходов бюджета	136
4.1. Принцип приоритета расходов	136
4.2. Принцип сбалансированности бюджета, дефицит и профицит	137
4.3. Принцип совокупного покрытия расходов	148
§ 5. Правовые принципы качества бюджета: полнота, достоверность, прозрачность	149
5.1. Принцип полноты	150
5.2. Принцип достоверности	152
5.3. Принцип прозрачности.....	152
§ 6. Бюджетная система и бюджетное устройство	154
§ 7. Бюджетный процесс	159
7.1. Понятие и содержание бюджетного процесса	159
7.2. Горизонт бюджетного планирования в бюджетном процессе	162
§ 8. Стадии бюджетного процесса на примере федерального бюджета России	166
8.1. Составление проекта федерального бюджета	166
8.2. Рассмотрение проекта закона о федеральном бюджете....	167
8.3. Утверждение федерального бюджета.....	168
8.4. Исполнение федерального бюджета.....	169
8.5. Управление доходами при исполнении бюджета (исполнение бюджета по доходам)	170
8.6. Управление расходами при исполнении бюджета (исполнение бюджета по расходам	171
8.7. Отчет об исполнении федерального бюджета	175

Глава 6. Структура и источники бюджетного права Российской Федерации	178
§ 1. Бюджетное право – подотрасль финансового права: понятие, структура.....	178
§ 2. Источники бюджетного права России.....	182
2.1. Система источников бюджетного права России	182
2.2. Конституция Российской Федерации	183
2.3. Источники международного права.....	184
2.4. Договоры (соглашения) между Российской Федерацией и ее субъектами	187
2.5. Бюджетное законодательство	188
2.6. Подзаконные нормативные правовые акты в бюджетной сфере	195
2.7. Судебные акты высших судов как акты толкования норм бюджетного права	199
Глава 7. Публичные (государственные и муниципальные) расходы	205
§ 1. Расходы бюджетов: понятие расходов бюджетов	205
§ 2. Правовые принципы бюджетных расходов	207
§ 3. Система разновидностей бюджетных расходов.....	212
3.1. Классификация бюджетных расходов по степени их обязательности для публичной власти. Расходные обязательства.....	212
3.2. Безвозвратность бюджетных расходов. Бюджетные ассигнования	215
3.3. Классификация бюджетных расходов по статусу и характеру деятельности лиц, использующих средства бюджета.....	216
3.4. Классификация бюджетных расходов по масштабу использования бюджетных средств получателем.....	218
3.5. Классификация бюджетных расходов по результату использования бюджетных средств получателем.....	219
3.6. Основные правовые формы бюджетных ассигнований....	219
3.7. Коды бюджетной классификации расходов.....	224
§ 4. Сметное финансирование	225
§ 5. Финансирование бюджетных и автономных учреждений.....	227
§ 6. Бюджетное финансирование некоммерческих организаций, не являющихся бюджетными или автономными учреждениями	231
§ 7. Субсидии для поддержки национальной экономики	232

Глава 8. Государственные внебюджетные фонды	239
§ 1. Развитие социального страхования в России	239
§ 2. Правовая характеристика системы государственных внебюджетных фондов	242
Глава 9. Бюджетный контроль и меры принуждения в бюджетной сфере	249
§ 1. Бюджетный контроль: понятие, цели, система, методы, виды	249
§ 2. Органы бюджетного контроля	263
§ 3. Юридическая ответственность и меры принуждения в финансово-бюджетной сфере	267
Глава 10. Публичные (государственные и муниципальные) доходы. Налоговая система	276
§ 1. Понятие и источники публичных доходов	276
1.1. Общий источник публичных доходов	277
1.2. Формы аккумуляции публичных ресурсов	278
1.3. Принципы государственных доходов	281
1.4. Прочие публичные (государственные и муниципальные) доходы	282
§ 2. Принципы распределения публичных доходов по уровням публичной власти и государственного управления	285
2.1. Общие принципы построения систем доходов бюджетов	285
2.2. Горизонтальное выравнивание	287
2.3. Распределение прав на получение доходов	288
2.4. Формы распределения доходов между бюджетами различных уровней	289
§ 3. Классификация доходов бюджетов	291
§ 4. Общие правовые характеристики налогов и системы налогов	298
4.1. Правовые признаки налога	298
4.2. Налоги как источник доходов бюджетов	300
4.3. Система налогов	301
4.4. Виды налогов	303
§ 5. Организационно-правовые механизмы аккумуляции доходов бюджетов	306
5.1. Главные администраторы (администраторы) доходов бюджета	306

5.2. Казначейское исполнение бюджета по доходам	309
5.3. Классификация доходов бюджета	312
5.4. Контроль формирования доходов бюджета. Налоговый контроль	315
§ 6. Конституционно-правовое регулирование публичных доходов	317
6.1. Предметные области конституционно-правового регулирования публичных доходов	318
6.2. Конституционные требования к законодательству о доходах бюджета	320
6.3. Конституционно-правовые истоки фискального федерализма	322
6.4. Преодоление конституционной неурегулированности	323
§ 7. Система нормативных правовых актов о поступлении публичных доходов	325
Глава 11. Публичный (государственный и муниципальный) кредит ...	333
§ 1. Институт государственного (муниципального) кредита.....	333
1.1. Государственный кредит как подотрасль финансового права.....	347
§ 2. Виды заимствований. Заимствования и гарантии.....	350
§ 3. Правовые формы государственного (муниципального) кредита	356
§ 4. Государственный (муниципальный) долг	360
§ 5. Понятие, признаки и особенности государственных (муниципальных) ценных бумаг	365
§ 6. Виды государственных и муниципальных ценных бумаг	368
§ 7. Типология государственных (муниципальных) облигаций.....	374
§ 8. Характеристика отдельных видов облигаций федеральных займов.....	378
Глава 12. Правовые основы денежно-кредитной системы, валютного регулирования и контроля	388
§ 1. Юридическая природа денег. Деньги и кредит	388
§ 2. Денежно-кредитная политика государства и ее связь с финансовой деятельностью государства	393
2.1. Предпосылки денежно-кредитной политики	393
2.2. Денежно-кредитная политика: определение	396
2.3. Субъект денежно-кредитной политики.....	398
2.4. Инструменты денежно-кредитной политики	399

2.5. Связь денежно-кредитной политики с финансовой деятельностью государства.....	400
§ 3. Валютное регулирование	402
3.1. Предпосылки валютного регулирования	402
3.2. Определение валютного регулирования.....	405
§ 4. Валютные ограничения	412
§ 5. Валютный контроль.....	421
Глава 13. Цифровые валюты центральных банков	431
§ 1. Децентрализованные криптовалюты и цифровые валюты центральных банков	431
§ 2. Цифровой рубль: понятие, правовая природа.....	434

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 институты 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. – 414 с.

2. Налоговое право: Учебник для вузов / Под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Альпина Паблишер, 2015. – 796 с.

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