

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Министерство внутренних дел Российской Федерации

Московский университет Министерства внутренних дел  
Российской Федерации имени В.Я. Кикотя



**И. В. Фадеева, Т. А. Лахтина**

# **ФИНАНСОВОЕ ПРАВО (ОБЩАЯ ЧАСТЬ)**

Учебное наглядное пособие



Москва  
Московский университет  
МВД России имени В.Я. Кикотя

2021



**УДК 347.73**

**ББК 67.402**

**Ф15**

**Рецензенты:**

главный эксперт отдела нормативно-правового обеспечения ГУОООП МВД России кандидат юридических наук **Е. Ю. Родионова**; начальник 2-ого отдела НИЦ № 5 ВНИИ МВД России кандидат юридических наук, доцент **П. Е. Власов**

**Фадеева, И. В.**

**Ф15**      **Финансовое право (Общая часть)** : учебное наглядное пособие / И. В. Фадеева, Т. А. Лахтина. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2021. – 62 с.  
ISBN 978-5-9694-1024-4

Учебное наглядное пособие по финансовому праву представляет собой материал, основу которого составляют изображения, наглядно представляющие содержание учебной дисциплины и оказывающие помощь в ее освоении. Пособие включает теоретические материалы, изложенные в виде схем, таблиц и иллюстраций в систематизированной форме по общей части финансового права, и призвано сформировать у обучающихся комплекс знаний об основных положениях финансового права, а также помочь овладеть юридической терминологией в финансовой сфере.

Подготовленный материал может быть использован курсантами и слушателями в ходе лекционных занятий, при подготовке к зачетам, семинарским и практическим занятиям, а также для самостоятельной работы.

УДК 347.73

ББК 67.402

**ISBN 978-5-9694-1024-4**

© Московский университет  
МВД России имени В.Я. Кикотя, 2021  
© Фадеева И. В., Лахтина Т. А., 2021

## ОГЛАВЛЕНИЕ

### **Глава 1. Финансовое право как отрасль права: предмет, метод, источники, система**

- 1.1. Понятие финансового права.  
Специфика предмета и метода правового регулирования..... 5
- 1.2. Принципы финансового права ..... 10
- 1.3. Система и источники финансового права ..... 16

### **Глава 2. Нормы финансового права и финансовые правоотношения**

- 2.1. Понятие и структура нормы финансового права..... 22
- 2.2. Виды норм финансового права  
и формы их реализации..... 25

### **Глава 3. Финансовые правоотношения: понятие, структура, классификация**

- 3.1. Понятие и структура  
финансово-правовых отношений ..... 27
- 3.2. Классификация  
финансово-правовых отношений ..... 31
- 3.3. Понятие и элементы механизма  
правового регулирования финансовых правоотношений..... 32

### **Глава 4. Правовые основы государственного управления финансами**

- 4.1. Понятие финансовой деятельности государства  
и муниципальных образований ..... 37
- 4.2. Методы финансовой деятельности государства  
и муниципальных образований ..... 43
- 4.3. Организационно-правовая система  
управления финансовой деятельностью ..... 46

## **Глава 5. Правовые основы**

### **государственного финансового контроля**

|   |           |
|---|-----------|
| 5.1. Финансовый контроль: понятие, значение, виды ..... | 47        |
| 5.2. Методы финансового контроля.....                   | 51        |
| 5.3. Вневедомственный финансовый контроль .....         | 52        |
| 5.4. Независимый аудиторский контроль.....              | 53        |
| <b>Библиографический список .....</b>                   | <b>55</b> |

## ГЛАВА 1.

### Финансовое право как отрасль права: предмет, метод, источники, система

#### 1.1. Понятие финансового права. Специфика предмета и метода правового регулирования

*Финансовое право* – отрасль российского права, регулирующая общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований, т. е. деятельности, направленной на создание, распределение и использование определенных фондов денежных средств (рис. 1.1).

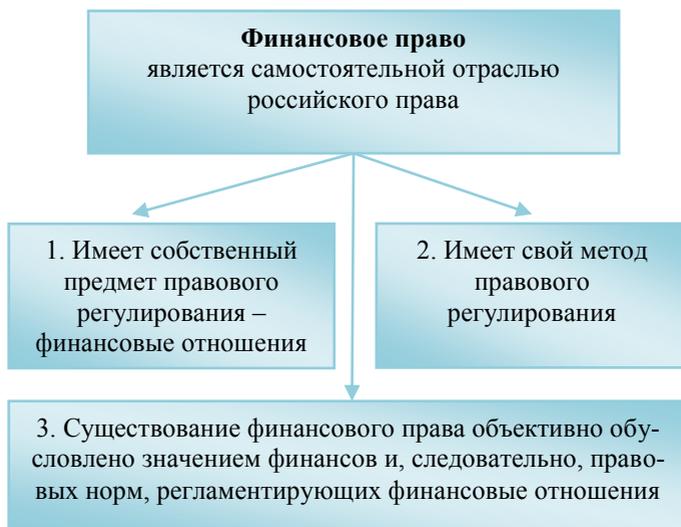


Рис. 1.1. Финансовое право

*Предметом регулирования финансового права* являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государством и муниципальными образованиями финансовой деятельности (рис. 1.2). Отсюда их особенность – они представ-

ляют собой разновидность имущественных отношений (так как возникают по поводу финансовых ресурсов, денежных средств), в которых одной из сторон всегда выступает государство (муниципальное образование) или от его имени орган государственной (муниципальной) власти.

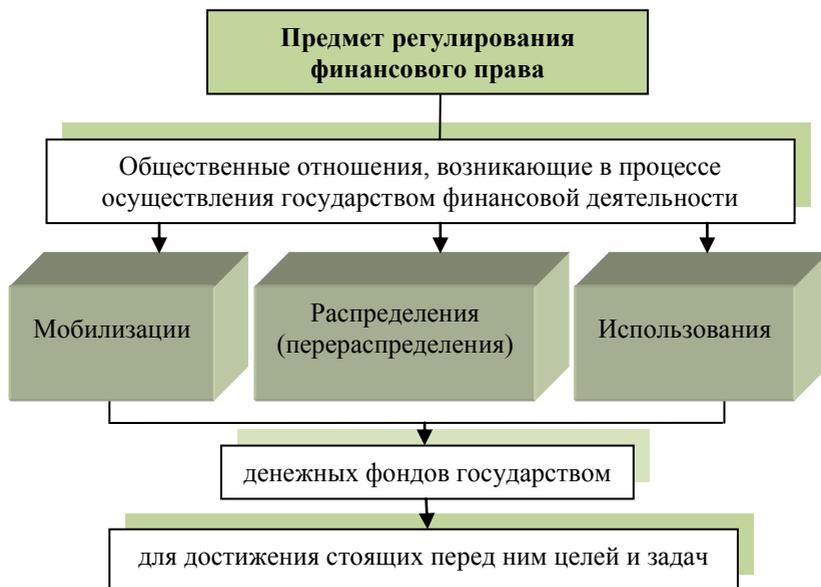


Рис. 1.2. Предмет регулирования финансового права

Значение финансового права заключается в регулировании общественных отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности, и предполагает четкое закрепление прав, обязанностей участвующих в ней субъектов. Посредством норм финансового права финансовая система приводится в действие.

*Предметом финансового права* являются общественные отношения, возникающие в процессе деятельности государства и муниципальных образований по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации своих задач (рис. 1.3).

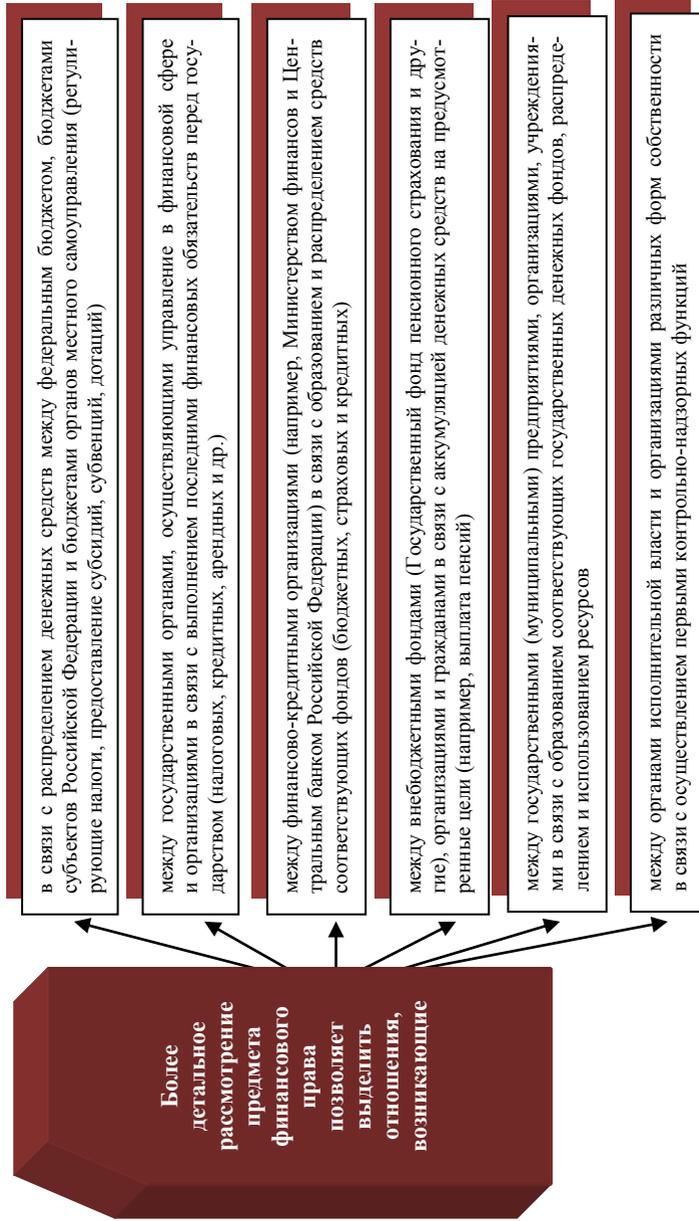


Рис. 1.3. Предмет финансового права

*Метод финансового права* – это совокупность юридических приемов и средств, при помощи которых осуществляется правовое регулирование общественных отношений. По своей сути это метод властных предписаний, предполагающий неравенство субъектов правоотношений. Такие предписания исходят от органов государственного управления, наделенных соответствующими полномочиями в финансовой сфере (рис. 1.4, 1.5).

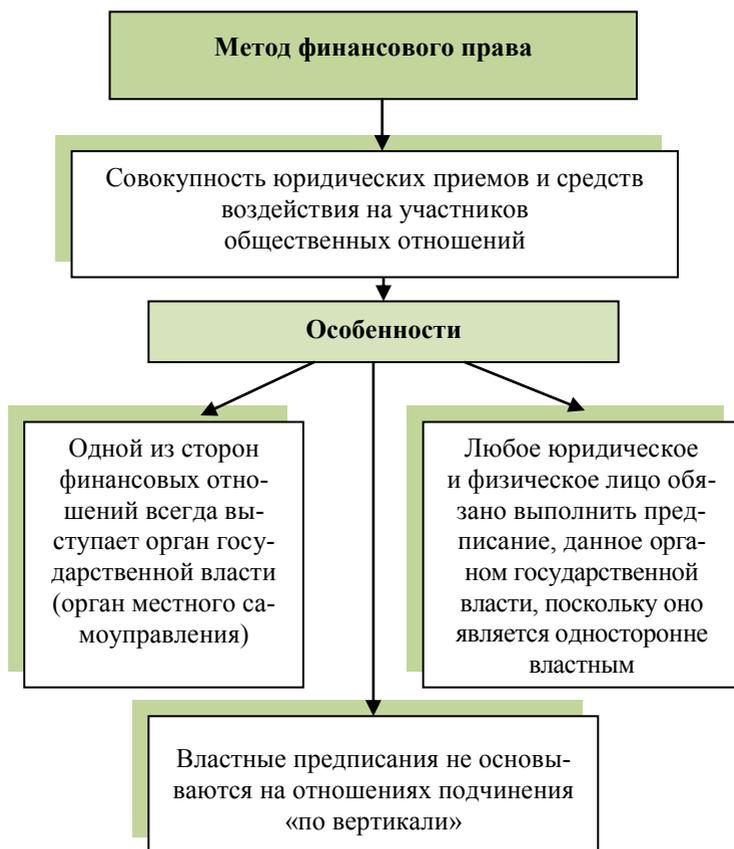


Рис. 1.4. Метод финансового права



Рис. 1.5. Виды методов финансового права

## 1.2. Принципы финансового права

*Принципы* – основополагающие начала, правила и требования, выражающие наиболее существенные особенности (рис. 1.6).



Рис. 1.6. Принципы финансового права

*Приоритетность публичных задач* предполагает использование финансово-правовых институтов в целях государственного регулирования экономики, исходя из общезначимых задач общества.

*Федерализм* основан на федеративном построении государства, означает государственную целостность, включая единство территорий всех ее субъектов, организацию государственной власти, верховенство федеральных законов, единство экономического пространства и т. д. (ст. 71 Конституции Российской Федерации). Субъекты Российской Федерации (рис. 1.7) обладают существенной самостоятельностью, при этом часть полномочий они осуществляют совместно с Российской Федерацией, а часть находится в исключительной компетенции федеральной власти (ст. 72 Конституции Российской Федерации).



Рис. 1.7. Субъекты Российской Федерации

*Единство финансовой политики и денежной системы* – необходимое условие гарантированного Конституцией Российской Федерации единства экономического пространства, свободного перемещения финансовых средств (ст. 8 Конституции Российской Федерации).

*Социальная направленность* заключается в том, что Российская Федерация – социальное государство, политика которого на-

правлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции Российской Федерации, рис. 1.8).



Рис. 1.8. Социальная задача Конституции Российской Федерации

*Самостоятельность органов местного самоуправления в формировании и использовании местных финансов* выражается самостоятельным управлением органами местного самоуправления муниципальной собственностью: они формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения (ст. 132 Конституции Российской Федерации).

*Принцип разделения властей* (рис. 1.9) характеризуется следующими статьями Конституции Российской Федерации:

– ст. 106: обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам: а) федерального бюджета; б) федеральных налогов и сборов; в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; д) статуса и защиты государственной границы Российской Федерации; е) войны и мира;

– ст. 114: Правительство Российской Федерации: а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный

бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой; б) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики; в) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды; в.1) обеспечивает государственную поддержку научно-технологического развития Российской Федерации, сохранение и развитие ее научного потенциала; в.2) обеспечивает функционирование системы социальной защиты инвалидов, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальную интеграцию без какой-либо дискриминации, создание доступной среды для инвалидов и улучшение качества их жизни; г) осуществляет управление федеральной собственностью; д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации; е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; е.1) осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики; е.2) осуществляет меры по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности; е.3) содействует развитию предпринимательства и частной инициативы; е.4) обеспечивает реализацию принципов социального партнер-

ства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений; е.5) осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным; е.6) создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры; ж) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации. Порядок деятельности Правительства Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом;

– ст. 118: правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Судебную систему Российской Федерации составляют Конституционный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации. Создание чрезвычайных судов не допускается.



Рис. 1.9. Принцип разделения властей

В основе *принципа гласности* (рис. 1.10) лежит установленное нормами Конституции Российской Федерации (ч. 3 ст. 15) требование об официальном опубликовании законов, что непосредственно относится и к законам, регулирующим финансовую деятельность.



Рис. 1.10. Принцип гласности

*Плановость* (рис. 1.11) означает, что деятельность государства и муниципальных образований по формированию, распределению и использованию финансовых ресурсов осуществляется на основе финансовых планов, разрабатываемых в соответствии с государственными и местными планами и программами.



Рис. 1.11. Принцип плановости

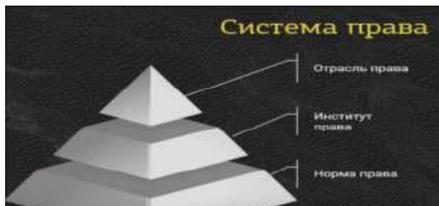
*Законность* (рис. 1.12) означает необходимость строгого соблюдения требований финансово-правовых норм всеми участниками отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности.



Рис. 1.12. Принцип законности

### 1.3. Система и источники финансового права

*Система финансового права* – это совокупность финансово-правовых норм, которые, располагаясь в определенной последовательности и взаимосвязи,



объединены в различные институты (рис. 1.13–15).

Рис. 1.13. Система финансового права.

Иллюстрация 1



Рис. 1.14. Система финансового права. Иллюстрация 2



Рис. 1.15. Система финансового права. Иллюстрация 3

Объединение этих норм в институты имеет объективную основу и зависит от регулируемых ими однородных общественных отношений.

В настоящее время некоторые разделы особенной части финансового права переросли в подотрасли права (рис. 1.16).

К таким разделам относятся:



Рис. 1.16. Разделы права

*Источники финансового права* – способы закрепления финансово-правовых норм. К ним относятся нормативные правовые акты представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления (рис. 1.17–18).



Рис. 1.17. Виды финансово-правовых актов

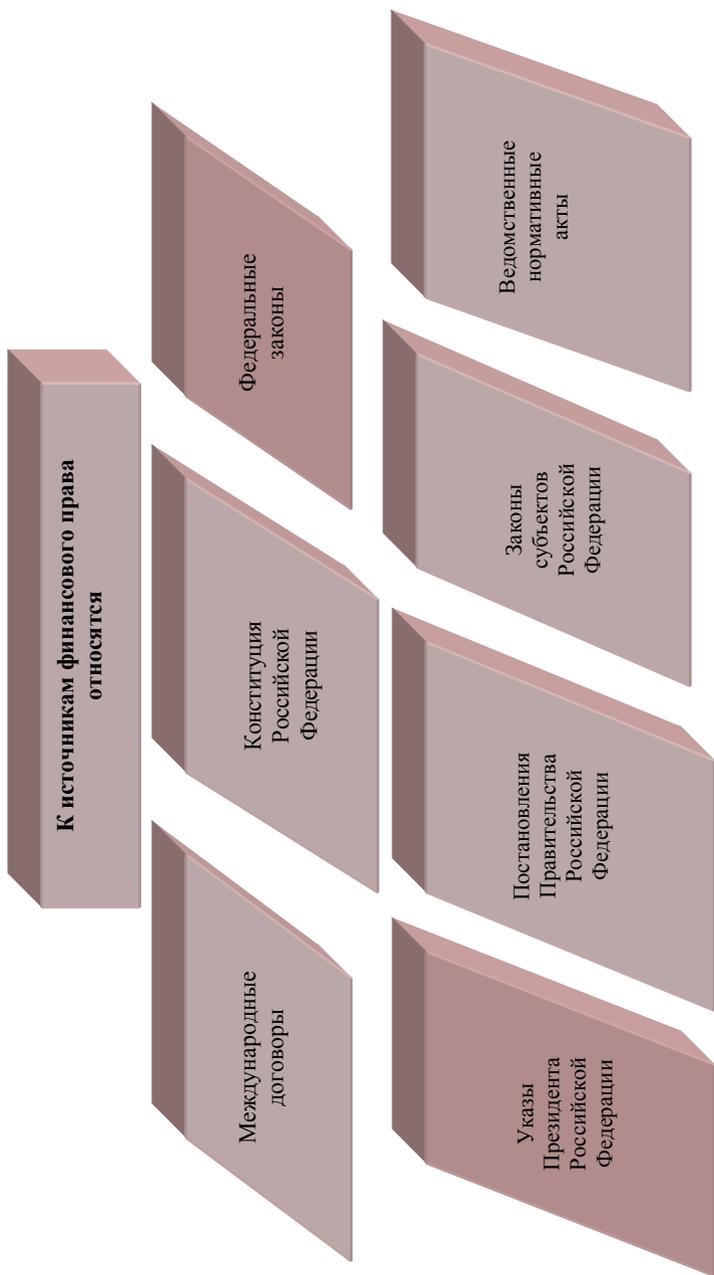


Рис. 1.18. Источники финансового права

*Международные договоры Российской Федерации* с другими странами могут выступать в качестве источника финансового права, если они содержат нормы финансового права. Такие соглашения часто заключаются между государствами в налоговой сфере по поводу избегания двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество.

*Конституция Российской Федерации* – базовый нормативный акт, являющийся источником всех отраслей права, в том числе финансового. Например, ст. 57 Конституции Российской Федерации обязывает каждого платить законно установленные налоги и сборы; ст. 75 Конституции Российской Федерации содержит правовые нормы, устанавливающие денежную систему Российской Федерации, регламентирующие денежную эмиссию, определяющие систему налогов, взимаемых в федеральный бюджет, регулирующие порядок выпуска государственных займов.

*Федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации* имеют наиболее важное практическое значение в системе источников финансового права. При этом финансовые законы можно условно разделить на бюджетные, налоговые, валютные, банковские, страховые и т. д. Например, для бюджетного права основным источником является Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ) – закон федерального уровня, устанавливающий структуру бюджета, бюджетное устройство, основы бюджетного процесса. Для налогового права таким источником является Налоговый кодекс Российской Федерации (далее – НК РФ), устанавливающий налоговую систему страны, определяющий налоговые правонарушения и ответственность за них.

Законы субъектов Российской Федерации, содержащие финансово-правовые нормы, принимаются в пределах компетенции данного субъекта в области финансов. Среди них, например, за-

кон о бюджете субъекта Российской Федерации на предстоящий финансовый год.

*Указы Президента Российской Федерации* в системе подзаконных актов, являющихся источниками финансового права, имеют приоритетное значение и по юридической силе приближаются к федеральным законам. Государственная Дума и Совет Федерации не вправе отменять и изменять указы Президента Российской Федерации.

*Постановления Правительства Российской Федерации* – это наиболее распространенные источники финансового права, так как с помощью финансово-правовых норм, содержащихся в этих актах, конкретизируются финансовые законы. Так, нормы Федерального закона от 11 ноября 2013 г. № 138-ФЗ «О лотереях» конкретизированы постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2004 г. № 338 «О мерах по реализации Федерального закона “О лотереях”».

*Ведомственные нормативные акты* (рис. 1.19) как источники финансового права регулируют в основном финансовую деятельность соответствующих ведомств (министерств, служб, комитетов и т. д.). Наиболее типичным ведомственным нормативным актом, выступающим в качестве источника



Рис. 1.19. Ведомственные нормативные акты

финансового права, является инструкция, утверждаемая приказом данного ведомства. Главное место среди них занимают инструкции Минфина России, а также Банка России. Специфика инструкции как источника финансового права состоит в том, что она имеет целью разъяснение деталей, подробностей исполнения закона или иного акта государства.

## ГЛАВА 2. Нормы финансового права и финансовые правоотношения

### 2.1. Понятие и структура нормы финансового права

*Норма права* – это установленное и охраняемое государством правило поведения участников общественных отношений, выраженное в их юридических правах и обязанностях (рис. 2.1).

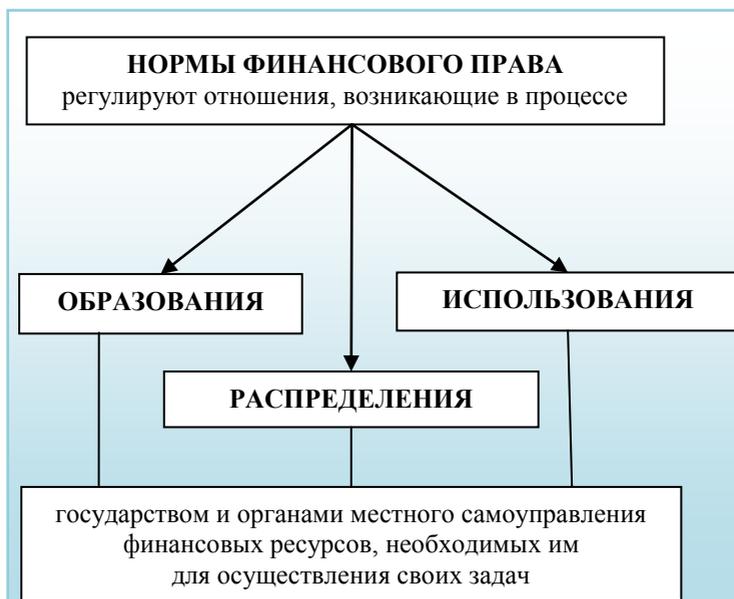


Рис. 2.1. Нормы финансового права

*Нормам финансового права* присущи все общие черты правовой нормы, но имеются и свои особенности, которые выражаются:

- 1) в содержании финансово-правовых норм;
- 2) характере установленных в них предписаний;
- 3) юридических свойствах прав и обязанностей участников финансовых правоотношений.

*Структура финансово-правовой нормы* – это внутреннее строение нормы и взаимосвязь ее элементов (рис. 2.2–3). Элементы структуры финансово-правовой нормы: гипотеза, диспозиция, санкция.

Структура норм права

•«Если (гипотеза) ...,  
то (диспозиция) ...,  
иначе (санкция) ...».

IF ... THEN ... ELSE  
(Если ... То ... Иначе)

Рис. 2.2. Структура финансово-правовой нормы. Иллюстрация 1



Рис. 2.3. Структура финансово-правовой нормы. Иллюстрация 2

*Гипотеза* – часть нормы, определяющая условия, обстоятельства, при которых могут возникнуть финансовые правоотношения. Например, согласно ст. 74.1 БК РФ расходные обязательства на социальное обеспечение населения могут возникать в результате принятия публичных нормативных обязательств.

*Диспозиция* – основная часть финансово-правовой нормы, содержащая правило поведения, предписание о том, как должны поступать участники финансовых отношений, т. е. определяет их права и обязанности. Например, согласно ч. 1 ст. 81 БК РФ в расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) предусматривается создание резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций): резервного фонда Правительства Российской Федерации, резервных фондов высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, резервных фондов местных администраций.

*Санкция* – мера ответственности, способ защиты правил, установленных финансово-правовыми нормами. Санкции финансово-правовых норм, как правило, указывают на меры финансового воздействия за нарушение предписания государства в области финансов. К ним относятся, например, пени и штрафы, закрытие бюджетных кредитов, принудительное взыскание не внесенных в срок платежей, применение кредитных санкций банка и т. д.

## 2.2. Виды норм финансового права и формы их реализации

Все нормы финансового права можно распределить следующим образом:

1) в зависимости от способа воздействия на участников финансовых отношений: обязывающие, запрещающие, управомочивающие (рис. 2.4).



Рис. 2.4. Классификация норм финансового права в зависимости от способа воздействия

*Обязывающие финансово-правовые нормы* – это общеобязательные формально-определенные правила поведения, которые заключаются в исполнении адресатом правовой нормы возложенных на него юридических обязанностей. Например, при осуществлении внешнеторговой деятельности граждане Российской Федерации обязаны в предусмотренные договором сроки обеспечить получение

ние на свои банковские счета в уполномоченных банках иностранной валюты за поставленные товары, выполненные работы, оказанные услуги (ст. 19 Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»).

*Запрещающие финансово-правовые нормы* – это нормы, содержащие обязанность субъекта воздержаться от совершения определенных действий. Например, органы законодательной и исполнительной власти и органы местного самоуправления не вправе вмешиваться в деятельность кредитных организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами (ст. 9 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»).

*Управомочивающие финансово-правовые нормы* – нормы, предусматривающие возможность участников финансового правоотношения действовать по собственному усмотрению в установленных пределах. Например, налогоплательщик вправе использовать налоговые льготы при наличии оснований и в порядке, установленном налоговым законодательством (пп. 3 п. 1 ст. 21 НК РФ). Налоговый орган вправе привлекать для осуществления налогового контроля специалистов, экспертов и переводчиков (ст. 31 НК РФ);

2) в зависимости от содержания: материальные, процессуальные (рис. 2.5).



Рис. 2.5. Классификация норм финансового права в зависимости от содержания

## ГЛАВА 3. Финансовые правоотношения: понятие, структура, классификация

### 3.1. Понятие и структура финансово-правовых отношений

*Финансовые правоотношения* – это урегулированные нормами финансового права общественные отношения, участники которых выступают как носители субъективных прав и юридических обязанностей, реализующие содержащиеся в этих нормах предписания по образованию, распределению и использованию государственных и муниципальных денежных фондов и доходов (рис. 3.1).



Рис. 3.1. Финансовые правоотношения

Особенность финансово-правовых отношений заключается в том, что они являются (рис. 3.2):

- государственно-властными;
- имущественными.

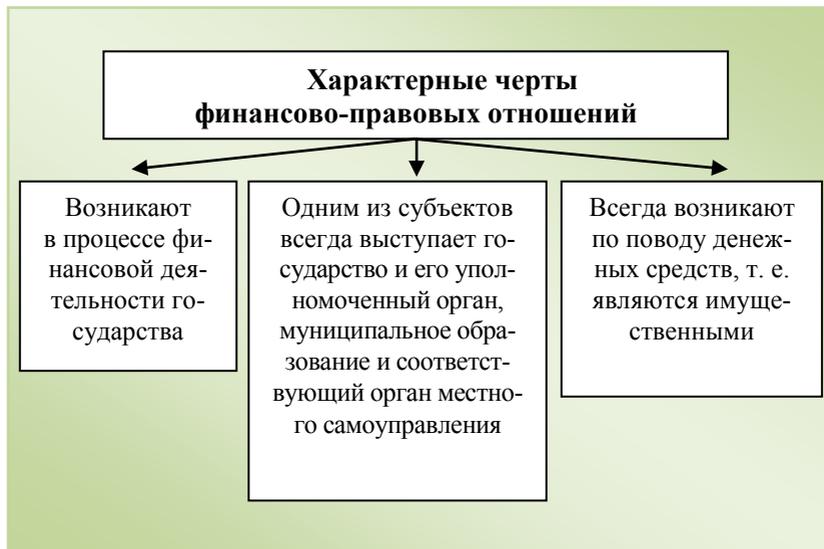


Рис. 3.2. Характеристика финансово-правовых отношений

Основанием возникновения, изменения и прекращения финансовых правовых отношений являются *юридические факты*, т. е. действия или события, вызывающие возникновение, изменение или прекращение финансовых прав и обязанностей юридических или физических лиц.

*События* – это обстоятельства, не зависящие от воли людей (смерть, рождение человека, стихийное бедствие; рис. 3.3).

*Действия* – это юридические факты, которые являются результатом волеизъявления лиц.

Они могут быть правомерными, т. е. отвечать требованиям закона, и неправомерными.



Рис. 3.3. Обстоятельства, не зависящие от человека

*Объектом финансовых правоотношений* являются материальные блага, выраженные чаще всего в денежной форме, а также нематериальные блага (например, публичный правопорядок в финансовой сфере).

*Юридическое содержание финансовых правоотношений* образуют субъективные права и юридические обязанности участников финансовых правоотношений (рис. 3.4).



Рис. 3.4. Элементы финансово-правовых отношений

*Субъект финансового правоотношения* – это лицо, обладающее правосубъектностью, т. е. способное быть участником финансовых правоотношений, поскольку оно наделено необходимыми правами и обязанностями.

Одним из субъектов финансово-правовых отношений (рис. 3.5; рис. 3.6) всегда выступает государство, его территориальные подразделения (Российская Федерация, субъекты Рос-

сийской Федерации, муниципальные образования закрытые административно-территориальные образования, свободные экономические зоны), государственные органы представительной и исполнительной власти (в том числе общей и отраслевой компетенции), органы местного самоуправления.



Рис. 3.5. Субъекты финансово-правовых отношений

Кроме этого, особо необходимо выделить органы государственного управления специальной компетенции, которые в зависимости от степени участия в финансовой деятельности можно подразделить на две группы:

1) государственные органы, осуществляющие финансовую деятельность в связи с выполнением своих основных функций и задач. Это различные министерства и ведомства, органы управления, хозяйствующие субъекты;

2) государственные органы специальной компетенции, для которых финансовая деятельность является основной. Эти органы созданы специально для осуществления финансовой деятельности и финансового контроля.



Рис. 3.6. Иные участники финансовых правоотношений

### 3.2. Классификация финансово-правовых отношений



Рис. 3.7. Классификация финансовых правоотношений

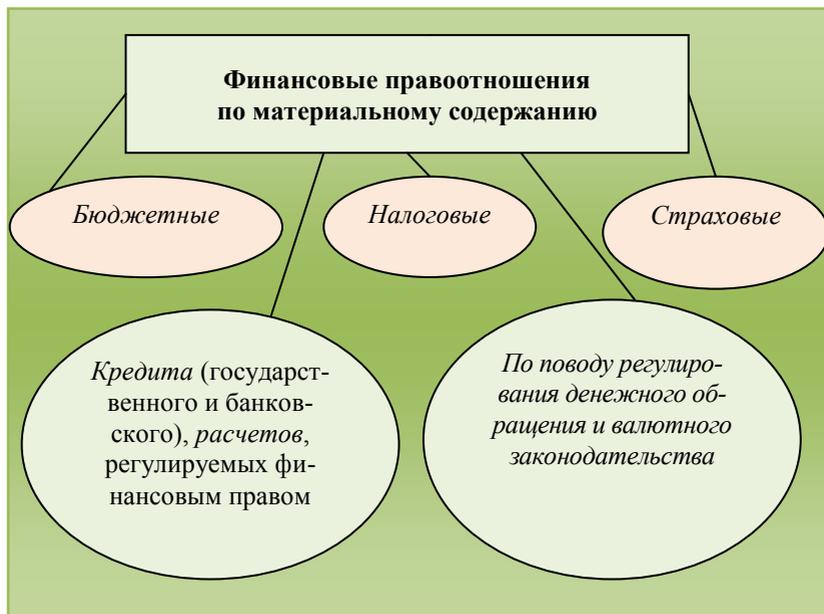


Рис. 3.8. Финансовые правоотношения по материальному содержанию

### **3.3. Понятие и элементы механизма правового регулирования финансовых правоотношений**

*Механизм правового регулирования финансовых правоотношений* – это единая система правовых средств, организованных наиболее последовательным образом, с помощью которых реализуется комплексное воздействие на действия субъектов финансовых отношений для решения общественно полезных задач.

Финансовый механизм состоит из двух частей (рис. 3.9–11):



Рис. 3.9. Финансовые механизмы

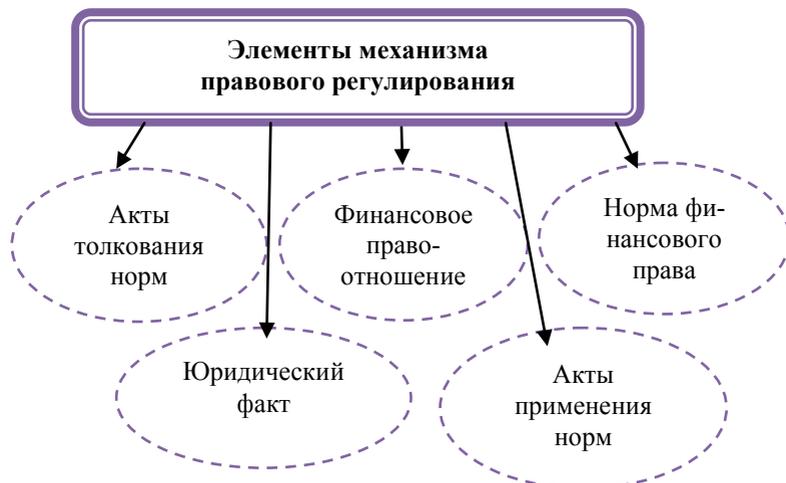


Рис. 3.10. Элементы механизма правового регулирования

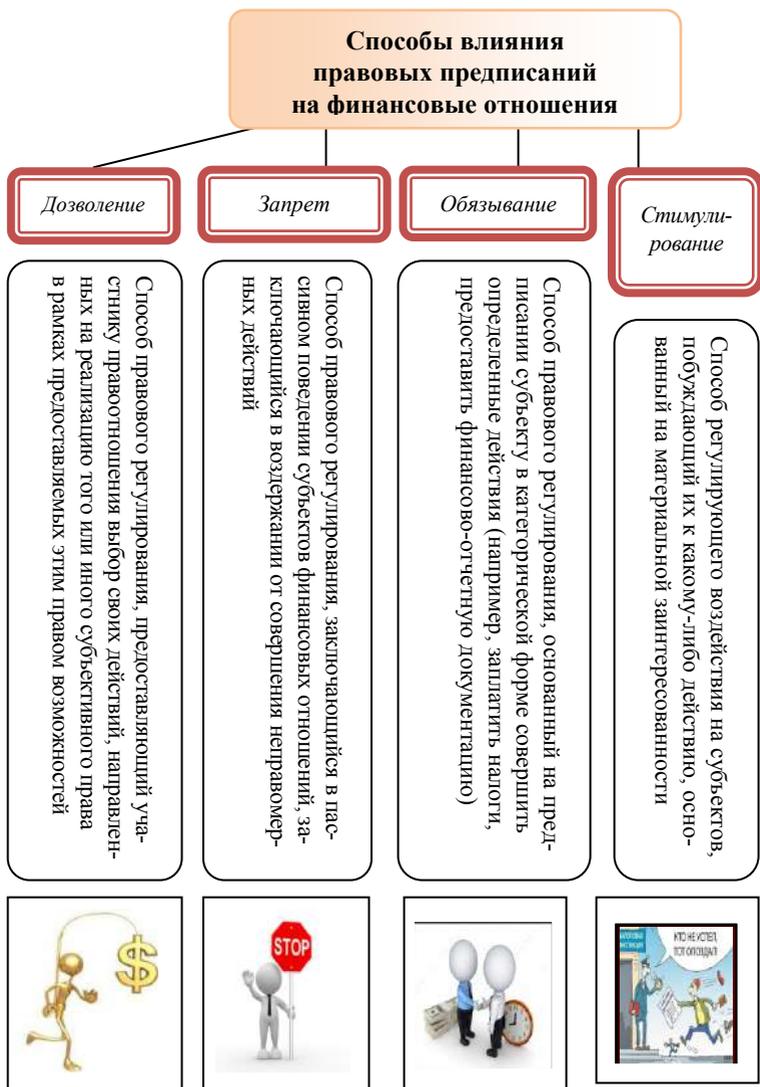


Рис. 3.11. Способы внесения правовых предписаний на финансовые отношения

*Реализация норм финансового права* представляет собой процесс практического претворения в жизнь содержащихся в них требований, правил и образцов поведения участников регулируемых финансовым правом общественных отношений.

В финансовой литературе выделяют несколько способов реализации норм финансового права: исполнение, применение, использование, соблюдение.

*Исполнение норм финансового права* представляет собой процесс совершения всеми участниками финансовых правоотношений тех действий, которые предписаны в нормах. Оно состоит в активном выполнении субъектом возложенных на него обязанностей (рис. 3.12).



Рис. 3.12. Исполнение норм финансового права

*Применение финансово-правовых норм* осуществляется государственными органами, специально наделенными на то властными полномочиями, и практически выражается в совершении ими



Рис. 3.13. Применение финансовых норм

тех или иных юридически значимых действий (рис. 3.13).



Рис. 3.14. Использование норм финансового права

*При использовании норм финансового права* участник финансовых правоотношений сам решает, воспользоваться ему или нет каким-либо предусмотренным финансово-правовыми нормами правом (рис. 3.14).



Рис. 3.15. Соблюдение норм финансового права

*Соблюдение норм финансового права* пассивно по своей сути и заключается в воздержании участника финансовых правоотношений от нарушения указанных норм. Установление такого рода запрета связано с возможностью причинения вреда интересам общества, государства или личности. В этой форме реализуются запрещающие нормы (рис. 3.15).

## ГЛАВА 4. Правовые основы государственного управления финансами

### 4.1. Понятие финансовой деятельности государства и муниципальных образований

*Финансовая деятельность государства и муниципальных образований* – это деятельность уполномоченных органов и субъектов по планомерному образованию, распределению и использованию финансовых ресурсов, а также по осуществлению контроля за законностью выполнения этих действий, оперативно-хозяйственной деятельностью юридических и физических лиц, источниками их доходов (рис. 4.1).



Рис. 4.1. Финансовая деятельность  
государства и муниципальных образований

*Финансовая деятельность государства и муниципальных образований* – это осуществление ими функций по планомерному образованию, распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, обеспечения обороноспособности и безопасности страны.

*Финансовые ресурсы* – это совокупность всех денежных средств, имеющих в распоряжении хозяйствующего субъекта, предназначенные для обеспечения его эффективной деятельности (рис. 4.2).

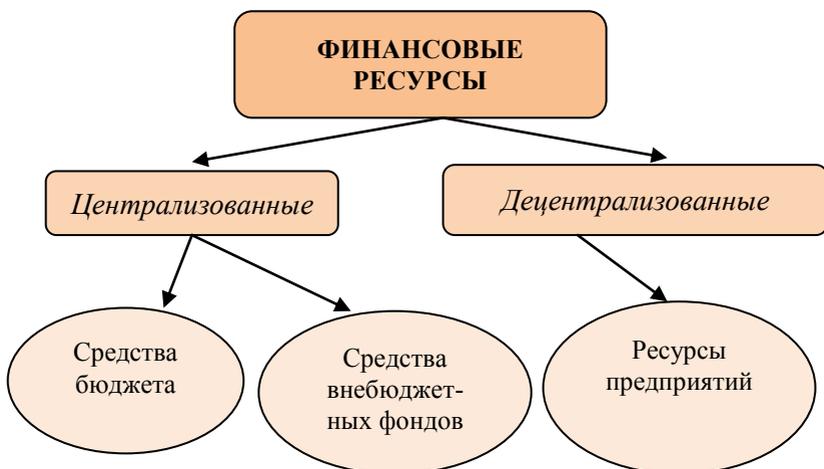


Рис. 4.2. Виды финансовых ресурсов

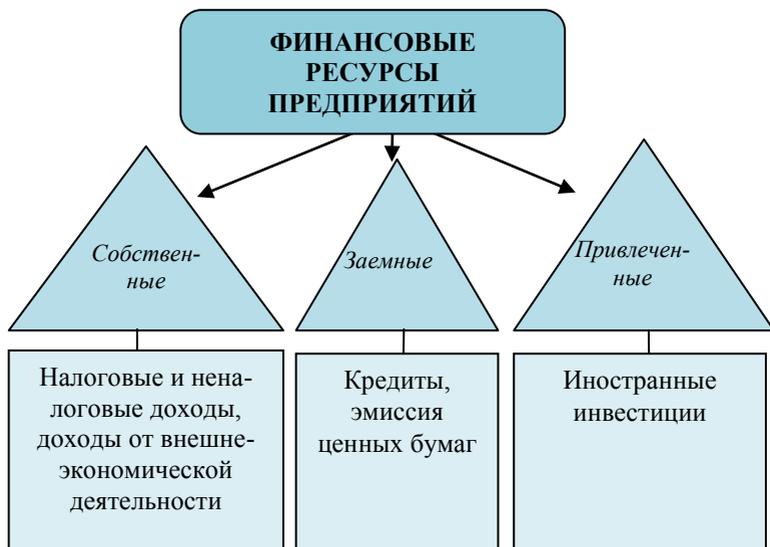


Рис. 4.3. Виды финансовых ресурсов предприятий

Важной составляющей финансовой деятельности государства является его политика в данной сфере.

*Финансовая политика* – это совокупность методологических принципов (рис. 4.4), практических форм организации и методов реализации финансовой деятельности (рис. 4.5), направленной на формирование централизованных и децентрализованных денежных фондов, обеспечивающих бесперебойное и эффективное функционирование государства и муниципальных образований.

Так, бюджетная политика направлена на недопущение дефицита бюджета и роста инфляции; налоговая политика преследует цель достижения баланса между интересами государства по увеличению налоговых поступлений в казну и интересами граждан, связанных с уменьшением налогового бремени и упрощением процедуры налогообложения; валютная и денежно-кредитная политика призвана обеспечить приоритет, стабильность и устойчивость российского рубля в экономике страны.

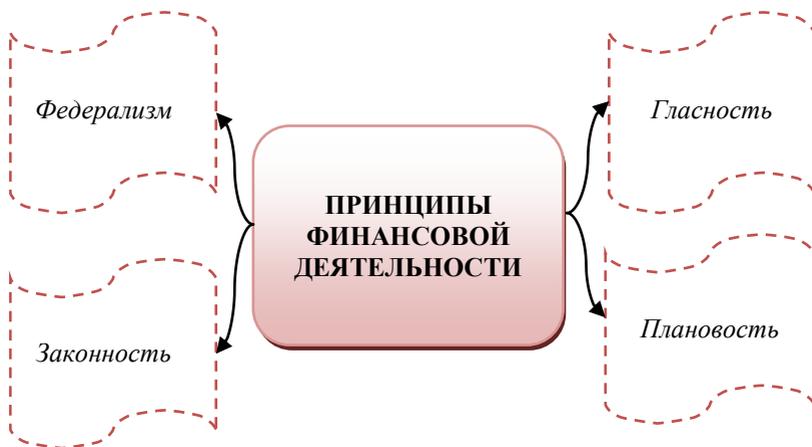


Рис. 4.4. Методологические принципы финансовой деятельности



Рис. 4.5. Принципы финансовой деятельности

Финансовую деятельность можно разделить на следующие *виды*:

1) в зависимости от регулируемых финансовым правом сфер общественных отношений:

- бюджетная деятельность государства и муниципальных образований;
- государственная и муниципальная деятельность в сфере формирования и расходования средств внебюджетных фондов;
- налоговая деятельность государства и муниципальных образований;
- кредитная деятельность государства и муниципальных образований;

- государственная деятельность в сфере обязательного страхования;

- государственная деятельность в сфере эмиссии денег;

- государственная деятельность в сфере валютного регулирования;

2) в зависимости от территориального уровня:

- финансовая деятельность государства (Российская Федерация и субъекты Российской Федерации);

- финансовая деятельность муниципальных образований;

3) в зависимости от функций, на реализацию которых направлена финансовая деятельность:

- формирование денежных фондов;

- распределение денежных фондов;

- использование денежных фондов;

- контроль за движением финансовых ресурсов;

4) в зависимости от субъектов, осуществляющих финансовую деятельность:

- органы государственной власти (общей и специальной компетенции);

- органы местного самоуправления;

- коммерческие организации и предприятия;

- физические лица.

*Формы финансовой деятельности* – это внешние проявления организационно-правовых действий государственных органов и органов местного самоуправления (рис. 4.6).

По своему характеру выделяют правовые и неправовые (организационные) формы финансовой деятельности.

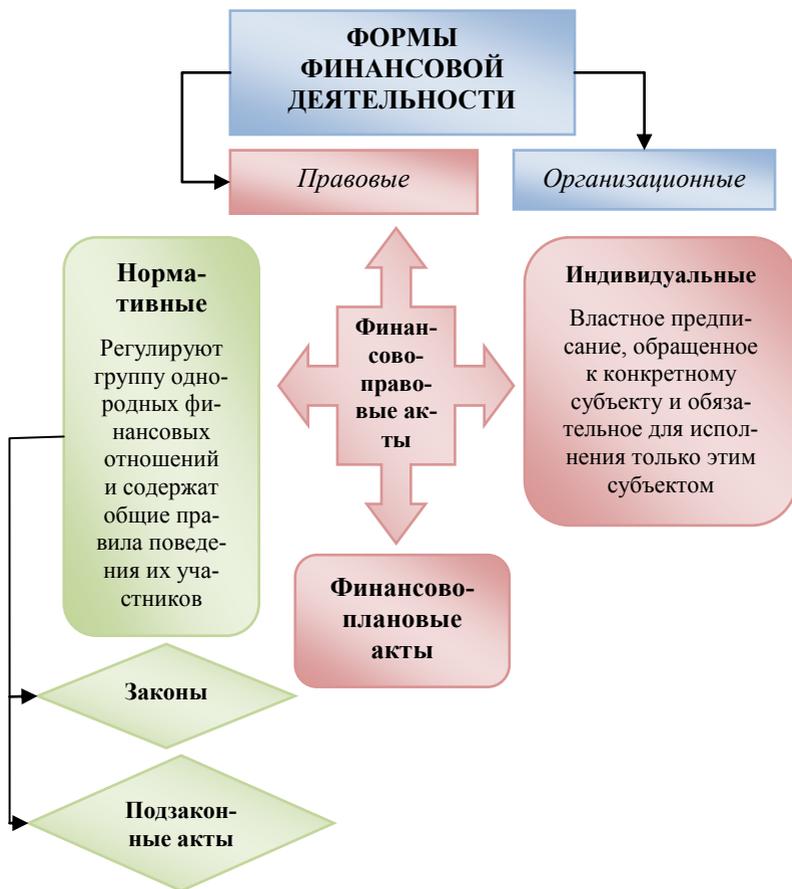


Рис. 4.6. Формы финансовой деятельности

*Правовая форма* основана на юридическом оформлении и влечет юридические последствия (например, финансово-правовые акты нормативного и индивидуального характера).

*Нормативный акт* – это письменный официальный документ, принятый в установленном порядке уполномоченными на то органами, содержащий общие правила поведения лиц, осуществляющих финансовую деятельность. В частности, такие

акты устанавливают виды финансовых обязательств (налогов и других платежей) граждан и организаций перед государством, порядок исчисления установленных платежей, порядок расходования государственных денежных средств, порядок проведения финансового контроля и т. д.

*Индивидуальный акт* – это государственно-властное предписание по вопросам финансовой деятельности, которое рассчитано только на определенный, индивидуальный случай и обращено только к конкретным лицам. Например, решение руководителя налогового органа о приостановлении операций по счету организации в банке, налоговое уведомление или налоговое требование и т. д.

*Неправовая форма* предусмотрена законодательством, но юридических последствий не влечет (например, инструкции Минфина России), информирование населения по вопросам налогообложения, прогнозирование доходов и т. д.).

## **4.2. Методы финансовой деятельности государства и муниципальных образований**

Финансовая деятельность государства заключается в осуществлении им функций по планомерному образованию, распределению и использованию фондов денежных средств в целях реализации задач и функций государства и муниципальных образований (рис. 4.7).



Рис. 4.7. Методы финансовой деятельности

При *формировании финансовых средств* используются методы обязательных и добровольных платежей (рис. 4.8).

К *обязательным платежам* относятся налоги, сборы, пошлины с юридических и физических лиц.

К *добровольным платежам* относятся лотереи, займы, облигации, акции, пожертвования юридических и физических лиц, вклады в банках и т. д.



Рис. 4.8. Формирование финансовых средств

*Распределение денежных средств* характеризуется двумя основными методами (рис. 4.9):

1) финансирование, т. е. безвозвратное и безвозмездное предоставление денежных средств;

2) кредитование, т. е. выделение средств на основе возвратности, срочности, платности.

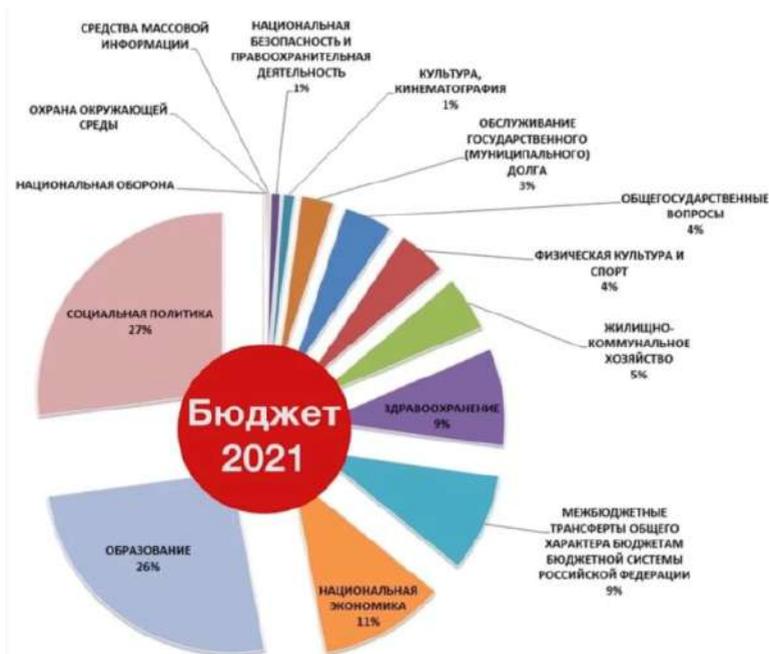


Рис. 4.9. Распределение денежных средств

*Использование денежных средств*, т. е. осуществление расчетных операций, производится методами безналичных и наличных расчетов (рис. 4.10–11).



Рис. 4.10. Использование денежных средств методом наличных расчетов



Рис. 4.11. Использование денежных средств методом безналичных расчетов

### 4.3. Организационно-правовая система управления финансовой деятельностью

Среди государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, осуществляющих финансовую деятельность, можно выделить так называемые *органы общей и специальной компетенции* (рис. 4.12).



Рис. 4.12. Государственные органы, осуществляющие финансовую деятельность

К органам общей компетенции относятся Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, главы субъектов Российской Федерации, законодательные и исполнительные органы субъектов, органы местного самоуправления и др.

К органам специальной компетенции – Министерство финансов Российской Федерации, Федеральная налоговая служба (ФНС России), Федеральная таможенная служба (ФТС России), Федеральное казначейство, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Банк России.

## ГЛАВА 5.

### Правовые основы государственного финансового контроля

#### 5.1. Финансовый контроль: понятие, значение, виды

*Финансовый контроль* – это регламентированная нормами права деятельность уполномоченных органов по проверке соблюдения законности и целесообразности действий в области образования, распределения и использования государственных и муниципальных денежных фондов в целях эффективного социально-экономического развития государства. Задачи финансового контроля отображены на рис. 5.1, система органов – на рис. 5.2.



Рис. 5.1. Задачи финансового контроля

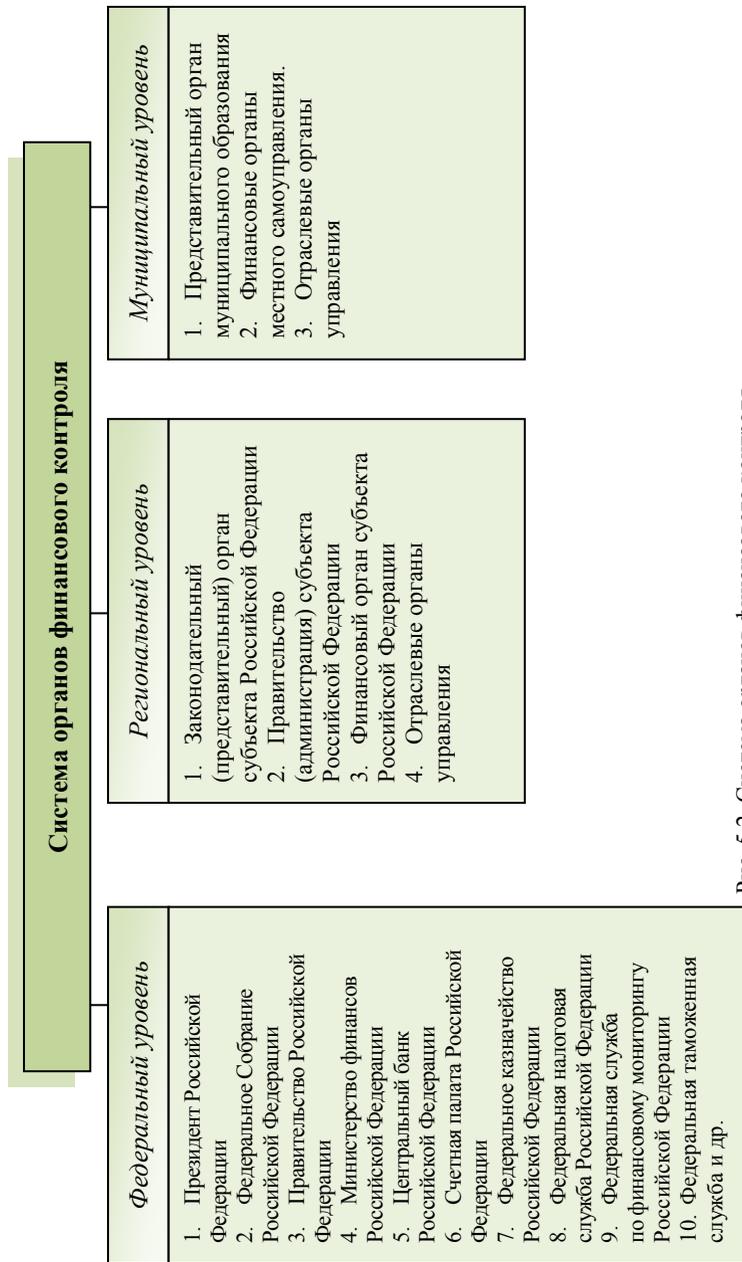


Рис. 5.2. Система органов финансового контроля

Выделяют три *вида финансового контроля* в зависимости от времени проведения (рис. 5.3):



Рис. 5.3. Виды финансового контроля в зависимости от времени проведения

Особенность *предварительного контроля* заключается в том, что он проводится до осуществления действий по образованию, распределению и использованию денежных фондов.

Непосредственно в ходе совершения повседневной финансовой деятельности, выражающейся в осуществлении операций по получению и использованию денежных средств, производится *текущий финансовый контроль* (рис. 5.4–5).

*Последующий финансовый контроль* осуществляется после исполнения доходной и расходной частей бюджета.



Рис. 5.4. Финансовый контроль в зависимости от волеизъявления субъектов

*Обязательный контроль* проводится:

- в соответствии с требованиями законов за исполнением бюджета по итогам года (со стороны, например, представительных органов власти);
- в соответствии с решением компетентных государственных органов (например, со стороны налоговых или правоохранительных органов).

*Инициативный контроль* проводится по решению самого хозяйствующего субъекта.



Рис. 5.5. Финансовый контроль в зависимости от правового статуса проверяющего субъекта

## 5.2. Методы финансового контроля

Основным методом финансового контроля является *ревизия*.

*Ревизия* – это наиболее глубокое и полное обследование финансово-хозяйственной деятельности организаций с целью проверки ее законности, правильности и целесообразности (рис. 5.6).



Рис. 5.6. Ревизия

Ревизии проводятся финансовыми контролирующими органами, а также органами государственного управления в отношении подведомственных организаций.

Срок проведения ревизии – не более 30 дней.

Юридическим оформлением ее является акт.

Различают следующие *виды ревизий*:

1) по содержанию:

- документальные (проверка отчетов, смет, денежных документов: счетов, платежных ведомостей, ордеров, чеков);
- фактические (проверяются не только документы, но и наличие денег, материальных ценностей);

2) по охватываемому периоду деятельности:

- полные (фронтальные) (проверка всей деятельности организации за какой-то период времени);
- выборочные (частичные) (проверяется какое-то одно направление финансово-хозяйственной деятельности);

- 3) по способу назначения:
- плановые (осуществляются по заранее разработанному и утвержденному плану за определенный период времени);
  - внеплановые (проводятся по требованию компетентных органов при необходимости и в сроки, не предусмотренные утвержденными планами – при наличии данных о нарушениях или злоупотреблениях);
- 4) по объему проверяемой деятельности:
- комплексные (проводятся группой специалистов по всем направлениям деятельности ревизуемого);
  - тематические (проводится, как правило одним специалистом по определенному направлению финансово-хозяйственной деятельности проверяемого).

### **5.3. Вневедомственный финансовый контроль**

*Вневедомственный финансовый контроль* – это контроль, осуществляемый специальными финансово-кредитными органами в отношении объектов независимо от их ведомственной принадлежности, т. е. осуществляется в отношении организационно не подчиненных объектов (рис. 5.7).



Рис. 5.7. Вневедомственный финансовый контроль

Вневедомственный (надведомственный) финансовый контроль могут осуществлять законодательные и исполнительные органы государственной и муниципальной власти.

К законодательным (представительным) органам относятся: Государственная Дума Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации. К исполнительным – Минфин России, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба по финансовому мониторингу.

#### 5.4. Независимый аудиторский контроль

*Правовой основой независимого (аудиторского) контроля* является Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты по проведению аудиторской деятельности, изданные в соответствии с указанным Федеральным законом (рис. 5.8).



Рис. 5.8. Правовая основа независимого (аудиторского) контроля

*Аудиторская деятельность (аудит)* – деятельность по проведению аудита и оказанию сопутствующих аудиту услуг, осуществляемая аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами.

*Аудит* – независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности.

*Аудиторская организация* – коммерческая организация, являющаяся членом одной из саморегулируемых организаций аудиторов.

*Аудитор* – физическое лицо, получившее квалификационный аттестат аудитора и являющееся членом одной из саморегулируемых организаций аудиторов.

По результатам аудиторских проверок составляется официальный документ, называемый *аудиторским заключением* (рис. 5.9). Этот документ предназначен для пользователей финансовой отчетности – *аудируемых лиц*. Он составляется в соответствии с федеральными правилами (стандартами) аудиторской деятельности и содержит мнение аудиторской организации или индивидуального аудитора о достоверности финансовой отчетности и соответствии порядка ведения бухгалтерского учета законодательству Российской Федерации.

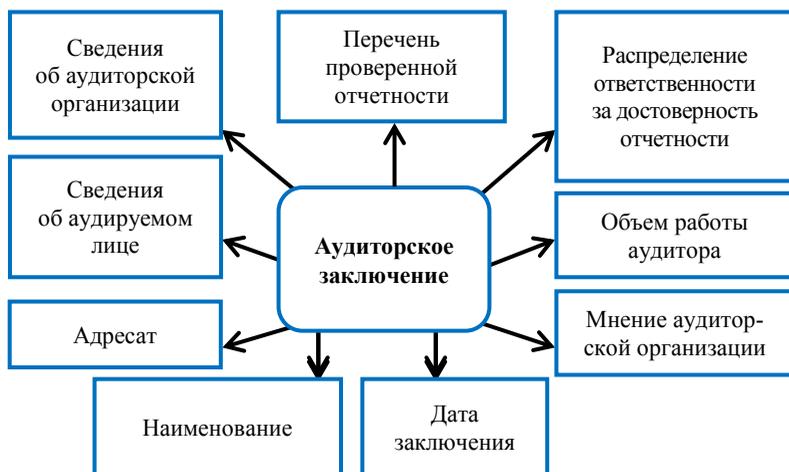


Рис. 5.9. Структура аудиторского заключения

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### *Нормативные правовые акты*

1. Лимская декларация руководящих принципов контроля : принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г. // СПС «КонсультантПлюс». – URL: [http://www.consultant.ru/law/podborki/limskaya\\_deklaraciya/](http://www.consultant.ru/law/podborki/limskaya_deklaraciya/).

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_-LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_-LAW_28399/).

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации : БК : Федеральный закон № 145-ФЗ : принят Государственной Думой 17 июля 1998 г. : одобрен Советом Федерации 17 июля 1998 г. (ред. от 01.07.2021, с изм. от 15.07.2021 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : НК : Федеральный закон № 146-ФЗ : принят Государственной Думой 16 июля 1998 г. : одобрен Советом Федерации 17 июля 1998 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.

5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) : НК : Федеральный закон № 117-ФЗ : принят Государственной Думой 19 июля 2000 г. : одобрен Советом Федерации 26 июля 2000 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 32. – Ст. 3340.

6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : ГК : Федеральный закон № 51-ФЗ : принят Государственной Думой 21 октября 1994 г. : одобрен Советом Федерации 30 ноября

1994 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

7. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.

8. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

9. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 3. – Ст. 145.

10. Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 14. – Ст. 1401.

11. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (ред. от 07.05.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1649.

12. Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 19. – Ст. 2071.

13. Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 22. – Ст. 2562.

14. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 28. – Ст. 2790.

15. Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 29. – Ст. 3686.

16. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3803.

17. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

18. Федеральный закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Ведомости Совет народных депутатов и Верховного Суда Российской Федерации. – 1993. – № 2. – Ст. 56.

19. Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 49. – Ст. 6422.

20. Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 6. – Ст. 492.

21. Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 50. – Ст. 4859.

22. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 51. – Ст. 4831.

23. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федера-

ции» (ред. от 23.07.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 51. – Ст. 4832.

24. Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 218-ФЗ «О кредитных историях» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 44.

25. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 1. – Ст. 15.

26. Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 4. – Ст. 346.

27. Указ Президента Российской Федерации от 8 июня 2004 г. № 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 24. – Ст. 2395.

28. Указ Президента Российской Федерации от 13 июня 2012 г. № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу (вместе с «Положением о Федеральной службе по финансовому мониторингу»)» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 25. – Ст. 3314.

29. Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 г. № 729 «Вопросы Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 27. – Ст. 3147.

30. Указ Президента Российской Федерации от 7 августа 1992 г. № 822 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1992. – № 6. – Ст. 319.

31. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 г. № 101 «О Фонде социального страхования

Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1994. – № 8. – Ст. 599.

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3258.

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июля 2006 г. № 459 «О Федеральной таможенной службе» (ред. от 16.02.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 32. – Ст. 3569.

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 1998 г. № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 32. – Ст. 3902.

35. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 40. – Ст. 3961.

36. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 49. – Ст. 4908.

### *Литература*

37. Актуальные проблемы финансового и налогового права : учебное пособие / отв. ред. М. В. Карасева. – М. : Проспект, 2020. – 272 с.

38. Бабина, К. И. Финансовое право : учебное пособие / К. И. Бабина, О. А. Данилова, Е. А. Еремина. – М. : КноРус, 2019. – 280 с.

39. Гольдфарб, А. А. Финансовое право : конспект лекций / А. А. Гольдфарб. – М. : Прометей, 2018. – 128 с.
40. Грачева, Е. Ю. Финансовое право. Схемы с комментариями : учебник / Е. Ю. Грачева. – М. : Проспект, 2018. – 112 с.
41. Мазурин, С. Ф. Финансовое право : учебник / С. Ф. Мазурин, Н. В. Матыцина. – М. : Прометей, 2017. – 398 с.
42. Мальцев, В. А. Финансовое право (СПО) / В. А. Мальцев. – М. : КноРус, 2018. – 240 с.
43. Павликов, С. Г. Актуальные проблемы международного финансового права : учебное пособие / С. Г. Павликов, Н. А. Ефимова, И. С. Иксанов. – М. : Инфра-М, 2017. – 324 с.
44. Региональное финансовое право : монография / [Н. М. Артемов и др.] ; отв. ред. И. Б. Лагутин. – М. : Юстицинформ, 2017. – 316 с.
45. Саттарова, Н. А. Актуальные проблемы финансового права : учебник / Н. А. Саттарова, А. А. Копина. – М. : Прометей, 2018.
46. Соколова, Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э. Д. Соколова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юриспруденция, 2019. – 272 с.
47. Тедеев, А. А. Осуществление профессионального применения законодательства и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих финансовую деятельность. Валютное законодательство : учебник для СПО / А. А. Тедеев. – М. : Юрайт, 2020. – 167 с.
48. Финансовое право в условиях развития цифровой экономики : монография / [К. Т. Анисина и др.] ; под ред. И. А. Цинделиани. – М. : Проспект, 2019. – 320 с.
49. Финансовое право : учебник / [В. В. Бехер и др.]. – М. : Юстиция, 2020. – 344 с.

50. Финансовое право : учебник / под общ. ред. Э. Д. Соколовой ; отв. ред. А. Ю. Ильин. – М. : Проспект, 2019. – 592 с.

51. Цинделиани, И. А. Финансовое право : учебник для бакалавров / И. А. Цинделиани, А. Р. Батяева, Б. Г. Бадмаев ; под. ред И. А. Цинделиани. – 3-е изд. – М. : Проспект, 2020. – 656 с.

52. Финансовая деятельность 2020 // URL: <https://center-yf.ru/data/economy/finansovaya-deyatelnost.php>.

Учебное издание

**Фадеева Ирина Викторовна,**  
кандидат юридических наук, доцент

**Лахтина Татьяна Алексеевна,**  
кандидат юридических наук

## **Финансовое право (Общая часть)**



Редактор *Тарасова Т. С.*  
Компьютерная верстка *Тарасова Т. С.*

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя  
117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12

---

|                               |                   |                        |
|-------------------------------|-------------------|------------------------|
| Подписано в печать 20.10.2021 | Формат 60×84 1/16 | Тираж 178 экз.         |
| Заказ № 105                   | Цена договорная   | Объем 1,49 уч.-изд. л. |
|                               |                   | 3,6 усл. печ. л.       |

---