





Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

---

# ИНСТИТУТЫ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

*Монография*

Ответственные редакторы  
*И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина*

Электронно-  
Библиотечная  
Система  
znanium.com

Москва  
ИНФРА-М  
2017

**УДК 336(075.4)**  
**ББК 65.261**  
**И71**

*Одобрено секцией публичного права Ученого совета  
Института законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации*

**Рецензенты:**

**В.И. Авдийский** — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, декан факультета анализа рисков и экономической безопасности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации;

**Н.М. Казанцев** — доктор юридических наук, заведующий отделом экономико-правовых проблем государственного и муниципального управления Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

**И71** **Институты финансовой безопасности**: монография / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, О.А. Акопян [и др.] ; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. — М. : ИНФРА-М : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2017. — 246 с.

ISBN 978-5-16-013740-7 (print)

ISBN 978-5-16-106408-5 (online)

Представленная монография является первой книгой из трилогии, посвященной изучению правовых основ обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации. Данная работа нацелена на формирование комплексного и системного подхода к определению правовых институтов финансовой безопасности, позволяющих идентифицировать ее как правовое явление. Определяется взаимозависимость национальной безопасности и финансовой устойчивости государства, раскрывается понятие финансовой безопасности, в том числе с позиций стратегического планирования. Исследован правовой механизм обеспечения финансовой безопасности, включая правовой статус органов, задействованных в данном процессе; выявляются риски и правовые ресурсы в управлении ими, анализируется международный и зарубежный опыт. Особое внимание уделено финансовой безопасности в отдельных областях финансовой деятельности государства: бюджетной, налоговой и банковской системах, системе валютно-денежного обращения, в сфере золотовалютных резервов и финансовых рынков.

Для научных работников, практикующих юристов и экономистов, должностных лиц государственных и муниципальных органов, преподавателей, аспирантов, студентов юридических вузов, обучающихся по юридической и экономической специальностям, при углубленном изучении проблем финансовой безопасности и финансово-правового обеспечения деятельности государства.

**УДК 336(075.4)**

**ББК 65.261**

ISBN 978-5-16-013740-7 (print)  
ISBN 978-5-16-106408-5 (online)

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2017

The Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation

---

# INSTITUTIONS OF FINANCIAL SECURITY

*Monograph*

Executive editors  
*I.I. Kucherov, N.A. Povetkina*

Электронно-  
Библиотечная  
Система  
znanium.com

Moscow  
INFRA-M

*Recommended for publication by the Academic Council (section of Public Law)  
of the Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

**V.I. Avdiiskii** — Doctor of Law, Professor of Financial University under the Government of the Russian Federation;

**N.M. Kazantsev** — Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Dean of the Faculty of Risk Analysis and Economic Security of the Financial University under the Government of the Russian Federation

**Institutions of Financial Security** : monograph / I.I. Kucherov, N.A. Povetkina, O.A. Akopyan, etc. ; executive editors I.I. Kucherov, N.A. Povetkina. — M. : INFRA-M : The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. — 246 p.

ISBN 978-5-16-013740-7 (print)

ISBN 978-5-16-106408-5 (online)

The monograph is the first book in the trilogy devoted to the study of the legal aspects of ensuring the financial security of the Russian Federation. The presented work is aimed at the formation of an integrated and systematic approach to the definition of legal institutions of financial security, identifying it as a legal phenomenon. It is defined the interdependence of national security and financial stability of the state, it is disclosed the notion of financial security, including the position of forming the vector of strategic planning. It is disclosed a legal security mechanism, including a study of the legal status of the bodies involved in this process, risks and legal resources are identified in their management, international and foreign experience is analyzed in the field. Particular attention is paid to ensuring financial security in certain areas of the financial activity of the state: budgetary, tax and banking systems, the system of monetary and currency circulation, in the sphere of gold and currency reserves and financial markets.

For scientific workers, practicing lawyers and economists, officials of state and municipal bodies, teachers, post-graduate students, law students in legal and economic specialties, with in-depth study of problems of financial security and financial and legal support of state activities.

## АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

**Кучеров И.И.**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 1 главы 2; § 1, 4 главы 3);

**Поветкина Н.А.**, доктор юридических наук, доцент, заведующий отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (предисловие, § 1 главы 1; § 2 главы 2 в соавт. с Кудряшовой Е.В.; § 3 главы 2 в соавт. с Бедоевой З.Н.; заключение);

**Акопян О.А.**, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 5 главы 3);

**Бедоева З.Н.**, младший научный сотрудник (аспирант) отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 3 главы 2 в соавт. с Поветкиной Н.А.);

**Журавлева О.О.**, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 3 главы 3);

**Кудряшова Е.В.**, кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 2, 3 главы 1; § 2 главы 2 в соавт. с Поветкиной Н.А.);

**Кучеров А.И.**, аспирант отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 6 главы 3);

**Назаренко Б.А.**, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 7 главы 3);

*Авторский коллектив*

**Омелёхина Н.В.**, доктор юридических наук, заведующий кафедрой административного и финансового права Новосибирского государственного университета (§ 2 главы 3);

**Хаванова И.А.**, доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 4 главы 2);

**Янкевич С.В.**, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (§ 4 главы 1).



## AUTHORS

**Kucherov I.I.**, Deputy Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation (§ 1 chapter 2, § 1, § 4 chapter 3);

**Povetkina N.A.**, head of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law (introduction, § 1 chapter 1, § 2 chapter 2 in co-authorship with E.V. Kudrashova, § 3 chapter 2 in co-authorship with Z.N. Bedoeva, conclusion);

**Akopyan O.A.**, senior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Ph.D. in Law (§ 5 chapter 3);

**Bedoeva Z.N.**, Junior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Ph.D. student (§ 3 chapter 2 in co-authorship with N.A. Povetkina);

**Zhuravleva O.O.**, Leading research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Ph.D. in Law (§ 3 chapter 3)

**Kudrashova E.V.**, senior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Ph.D. in Law (§ 2, § 3 chapter 1, § 2 chapter 2 in co-authorship with N.A. Povetkina);

**Kucherov A.I.**, Ph.D. student at the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (§ 6 chapter 3);

**Nazarenko B.A.**, senior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Ph.D. in Law (§ 7 chapter 3);

*Authors*

**Omelehina N.V.**, Doctor of Law, head of the chair of administrative and financial law of the Novosibirsk State University (§ 2 chapter 3);

**Khavanova I.A.**, Leading research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, (§ 4 chapter 2);

**Jankiewicz S.V.**, senior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, senior lecturer at the chair of financial, tax and customs law of the National research university “Higher school of economics”, Ph.D. in Law (§ 4 chapter 1).

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b> .....	15
--------------------------	----

## **Глава 1**

<b>ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ЗНАЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	17
---	----

§ 1. Национальная безопасность Российской Федерации и финансовая устойчивость государства: взаимозависимость правовых режимов.....	17
§ 2. Обеспечение финансовой безопасности как цель стратегического планирования в Российской Федерации.....	29
§ 3. Современное состояние правового регулирования финансовой безопасности .....	37
§ 4. Финансовая безопасность в международном и зарубежном правовом регулировании .....	45

## **Глава 2**

<b>ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ ИДЕНТИФИКАЦИЯ ИНСТИТУТОВ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ</b> .....	61
---	----

§ 1. Понятие финансовой безопасности и ее компонентов (институтов).....	61
§ 2. Правовой механизм обеспечения финансовой безопасности.....	77
§ 3. Органы, уполномоченные в сфере обеспечения финансовой безопасности.....	88
§ 4. Риски финансовой безопасности: понятие, виды и правовые ресурсы управления.....	113

## **Глава 3**

<b>ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ОТДЕЛЬНЫХ СФЕРАХ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	125
--	-----

§ 1. Взаимосвязь сегментов финансовой системы как объектов финансовой безопасности.....	125
§ 2. Финансовая безопасность и бюджетная система Российской Федерации: взаимовлияние и взаимообусловленность.....	137

*Содержание*

§ 3. Роль налоговой системы Российской Федерации в обеспечении финансовой безопасности .....	155
§ 4. Система валютно-денежного обращения как объект финансовой безопасности .....	186
§ 5. Защита банковской системы Российской Федерации как направление обеспечения финансовой безопасности.....	201
§ 6. Значение золотовалютных (международных) резервов в обеспечении финансовой безопасности .....	211
§ 7. Финансовые рынки и финансовая безопасность .....	226
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	244

# CONTENTS

<b>PREFACE</b> .....	15
----------------------	----

## **Chapter 1**

<b>FUNDAMENTALS OF LEGAL REGULATION AND IMPORTANCE OF FINANCIAL SECURITY IN THE RUSSIAN FEDERATION</b> .....	17
--	----

§ 1. National security of the Russian Federation and financial soundness of the country: interrelation of legal regimes .....	17
§ 2. Ensuring financial security as the purpose of strategic planning in the Russian Federation .....	29
§ 3. The contemporary state of the legal regulation of financial security.....	37
§ 4. Financial security in international and foreign legal regulation .....	45

## **Chapter 2**

<b>THEORETICAL AND LEGAL IDENTIFICATION OF INSTITUTIONS OF FINANCIAL SECURITY IN RUSSIA</b> .....	61
---	----

§ 1. The notion of financial security and its components (institutions) .....	61
§ 2. Legal mechanism for ensuring financial security.....	77
§ 3. Authorities authorized to ensure financial security.....	88
§ 4. Risks of financial security: the notion, types and legal resources of management .....	113

## **Chapter 3**

<b>ENSURING FINANCIAL SECURITY IN CERTAIN AREAS OF FINANCIAL ACTIVITY OF THE RUSSIAN FEDERATION</b> .....	125
---	-----

§ 1. Interrelation of the financial system's elements as objects of financial security .....	125
§ 2. Financial security and budgetary system of the Russian Federation: mutual influence and interdependence.....	137

*Contents*

§ 3. The role of the Russian tax System in ensuring financial security .....	155
§ 4. The system of currency and monetary circulation as an object of financial security .....	186
§ 5. The protection of the banking system of the Russian Federation as a direction of ensuring financial security .....	201
§ 6. The importance of international reserves in ensuring financial security .....	211
§ 7. Financial markets and financial security .....	226
<b>CONCLUSION</b> .....	244

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Суверенитет государства, условия стабильности и эффективности жизнедеятельности всего общества характеризуются, прежде всего, состоянием его экономики и защищенностью от различных вызовов. Финансовая безопасность является неотъемлемой частью национальной безопасности и выступает приоритетным направлением финансовой политики государства в любое время, но в кризисные и послекризисные периоды, когда под действием негативных явлений возникают риски неполного финансового обеспечения государством всех поставленных перед ним задач и выполняемых функций, эта деятельность приобретает наибольшую актуальность. Неисполнение указанных функций создает угрозу национальной безопасности и обуславливает необходимость быстрого и эффективного противодействия ее последствиям посредством задействования государственных финансовых резервов.

Вопросы финансового обеспечения государственного суверенитета России выдвигаются на первый план и в стратегии развития страны, благодаря этому «экономика России проявила способность к сохранению и укреплению своего потенциала в условиях нестабильности мировой экономики и применения ограничительных экономических мер, введенных рядом стран против Российской Федерации» (Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»<sup>1</sup>). В условиях увеличения количества вызовов и угроз, нестабильной геополитической и экономической ситуации в мире усиливается значимость теоретико-правового осмысления проблем правовой идентификации институтов финансовой безопасности, системное функционирование которых призвано способствовать качественно-му проведению государственных реформ, эффективному преобразованию социальной сферы, балансу публичных и частных интересов, и в целом постоянному и устойчивому развитию как необходимому условию функционирования государства.

Данное монографическое исследование представляет собой первую книгу из трилогии, посвященную правовой идентификации институтов финансовой безопасности Российской Федерации. В последующих изданиях будут рассмотрены риски и правовые средства обеспечения финансовой безопасности.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. 2). Ст. 212.

## *Предисловие*

Авторы выражают надежду, что данное монографическое исследование внесет весомый вклад в разработку и решение вопросов, связанных с правовой идентификацией институтов финансовой безопасности, послужит пониманию механизма их обеспечения, динамики совершенствования и позволит сформировать основы для дальнейшего развития государства.



# Глава 1

## ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ЗНАЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### § 1. НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФИНАНСОВАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ ГОСУДАРСТВА: ВЗАИМОЗАВИСИМОСТЬ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

Успешное функционирование и развитие Российской Федерации как суверенного государства невозможно без обеспечения ее национальной безопасности. Проблема обеспечения национальной безопасности представляется для России одной из ключевых, являясь, по сути, условием проведения реформирования во всех сферах государственной и общественной жизни. Преобразования должны быть подчинены укреплению суверенитета России, сохранению ее территориальной целостности<sup>1</sup>, что в последующем станет необходимой предпосылкой реализации конституционной ценности, отраженной в ст. 2 Конституции: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства»<sup>2</sup>.

Национальная безопасность позволяет говорить о суверенитете государства — только в состоянии независимости и уверенности в ее защищенности мы можем обеспечить социальную гармонию в обществе как высшую ценность для государства. В то же время реализация мер по обеспечению национальной безопасности невозможна в условиях финансовой неустойчивости, поскольку отсутствуют условия по финансированию любых мероприятий, обеспечивающих независимость государства. Данное обеспечение может быть реально только за счет средств федерального бюджета и, соответственно, зависит от финансовой стабильности и уровня финансовой устойчивости Российской Федерации. С другой сто-

---

<sup>1</sup> См.: Хабриева Т.Я., Тихомиров Ю.А., Гутников О.В., Кашепов В.П. и др. Закон. Обеспечение безопасности и реальной экономики / под ред. Т.Я. Хабриевой; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 2015. С. 5.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1
----------------	--

*Научное издание*

**ИНСТИТУТЫ  
ФИНАНСОВОЙ  
БЕЗОПАСНОСТИ**

**Монография**

Ответственные редакторы  
*И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина*

Подписано в печать 29.11.2017.  
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.  
Печать цифровая. Усл. печ. л. 15,38. Уч.-изд. л. 14,9.  
Тираж 500 экз. Заказ № .

ТК 681271-952139-291117

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»  
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1  
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29  
E-mail: books@infra-m.ru <http://www.infra-m.ru>

Отпечатано в типографии ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»  
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1  
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29

**Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации**