





Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

---

**Е.В. Кудряшова**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
СТРАТЕГИЧЕСКОГО  
ПЛАНИРОВАНИЯ  
В СФЕРЕ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ФИНАНСОВ**

*Монография*

Ответственный редактор  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации  
*И.И. Кучеров*

Москва  
ИНФРА-М  
2019

**УДК 347.73(075.4)**  
**ББК 67.402**  
**К88**

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

**Об авторе:**

**Е.В. Кудряшова** — кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

**Рецензенты:**

**С.О. Шохин** — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, профессор Московского государственного института международных отношений (Университета) Министерства иностранных дел РФ;

**Н.А. Поветкина** — доктор юридических наук, доцент, заведующий отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

**Кудряшова Е.В.**

**К88**

Правовое регулирование стратегического планирования в сфере государственных финансов : монография / Е.В. Кудряшова ; отв. ред. И.И. Кучеров. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2019. — 304 с. — [www.dx.doi.org/10.12737/monography\\_5bc0b21960f611.53732882](http://www.dx.doi.org/10.12737/monography_5bc0b21960f611.53732882).

ISBN 978-5-16-014732-1 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-107277-6 (ИНФРА-М, online)

В монографии проведено теоретическое исследование правового регулирования государственного финансового планирования в системе стратегического планирования Российской Федерации. Россия одной из первых в мире подошла к такому уровню развития стратегического планирования, который позволяет придать ему законодательную форму.

Работа нацелена на формирование системного теоретического подхода к правовому регулированию планирования государственных финансов. Использован комплексный междисциплинарный подход: обобщены достижения экономической, политической и иных социальных наук по вопросам государственного финансового планирования и выявлены наиболее значимые для правового регулирования выводы и положения.

Автор обращается к проблеме соотношения права, политики и иных средств регулирования планирования в области государственных финансов. Подробно рассмотрен механизм правового регулирования государственного финансового планирования. Особое внимание уделяется понятию финансово-плановых актов, финансовых правоотношений, проблемам правоприменения. Проанализированы особенности и единые закономерности правового регулирования государственного финансового планирования в разных сферах финансов: бюджетной, государственных доходов и расходов, на финансовом рынке.

Для научных работников, представителей общественно-политических организаций, адвокатов, практикующих юристов и экономистов, государственных и муниципальных служащих, судей и арбитров, преподавателей, аспирантов, студентов, обучающихся по юридической и экономической специальностям.

**УДК 347.73(075.4)**

**ББК 67.402**

ISBN 978-5-16-014732-1 (ИНФРА-М, print)  
ISBN 978-5-16-107277-6 (ИНФРА-М, online)

© Институт законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве  
Российской Федерации, 2018

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

---

**E.V. Kudryashova**

**LEGAL REGULATION  
OF STRATEGIC  
PLANNING  
IN PUBLIC FINANCE**

*Monograph*

Editor-in-chief  
Doctor of Law, Professor  
*I.I. Kucherov*

Moscow  
INFRA-M

*Approved by the Section of Public Law of the Academic Council  
of the Institute of legislation and comparative law  
under the Government of the Russian Federation*

About the author:

**E.V. Kudryashova** – Candidate of sciences (Law), docent, 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

Reviewers:

**S.O. Shokhin** – Doctor of Law, Professor, Honored lawyer of Russian Federation, Professor of the Moscow State Institute (University) of International Relations (MGIMO);

**N.A. Povetkina** – Doctor of Law, docent, 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

### **Kudryashova E.V.**

Legal regulation of strategic planning in public finance : monograph / E.V. Kudryashova ; ed.-in-chief I.I. Kucherov. — M. : The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation : INFRA-M. — 304 p. — [www.dx.doi.org/10.12737/monography\\_5bc0b21960f611.53732882](http://www.dx.doi.org/10.12737/monography_5bc0b21960f611.53732882).

ISBN 978-5-16-014732-1 (INFRA-M, print)

ISBN 978-5-16-107277-6 (INFRA-M, online)

This monograph is a fundamental theoretical study of the legal regulation of public finance planning in the system of strategic planning in Russian Federation. Russia is one of the first countries in the world where strategic planning development reached the level of legislative regulation. The monograph presents the theoretical basis of this forefront phenomenon with special accent on the state planning in the public finance.

The monograph aims at forming the theoretical systematic approach to the legal regulation of public finance planning. This research exercise integrative interdisciplinary approach: the achievements of economy, politics and other social sciences on the public finance planning are accumulated and the most important solutions and conclusions for legal regulation are identified.

Author refers to the correlation of law, politics and other social regulatory means for planning in public finance. The mechanism of public financial planning regulation is scrutinized. Special attention is paid to the notion of financial plans as legal acts, legal relations in the field of public finance planning, issues of law enforcement. The monograph presents analysis of the particularities and general consistent patterns of the legal regulation in the different fields of finance: budget, state revenues and public expenditures, as well as in the financial market field.

This research shall be interesting for academics, social and political leaders, advocates, other practitioners in law and economy, state and municipal officials, judges and arbitrators, professors, post-graduate students and researchers, students in law and economics.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО АВТОРА</b> .....	9
<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	10
<b>Глава 1</b>	
<b>ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ</b>	
<b>В ФИНАНСОВОЙ СФЕРЕ</b> .....	15
1.1. Этапы исторического развития государственного финансового планирования .....	15
1.2. Развитие правовых подходов к регулированию государственного финансового планирования .....	26
1.3. Государственное финансовое планирование как метод управления финансами на современном этапе .....	34
<b>Глава 2</b>	
<b>ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ</b>	
<b>В СОВРЕМЕННОМ УПРАВЛЕНИИ ФИНАНСАМИ</b> .....	60
2.1. Основные факторы управляющего воздействия .....	60
2.2. Целеполагание и его значение для правового регулирования государственного финансового планирования .....	68
2.3. Горизонт отсечения (планирования) и его значение для правового регулирования государственного финансового планирования .....	84
<b>Глава 3</b>	
<b>ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О МЕХАНИЗМЕ</b>	
<b>ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО</b>	
<b>ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ</b> .....	100
3.1. Понятие и значение механизма правового регулирования государственного финансового планирования .....	100
3.2. Правовая природа финансово-плановых актов .....	122
3.3. Правоотношения в механизме правового регулирования государственного финансового планирования .....	143
3.4. Правоприменение в механизме правового регулирования государственного финансового планирования .....	157
<b>Глава 4</b>	
<b>ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО</b>	
<b>ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ОТДЕЛЬНЫХ</b>	
<b>СФЕРАХ ФИНАНСОВ</b> .....	187
4.1. Правовое регулирование государственного бюджетного планирования .....	187
4.2. Правовое регулирование государственного финансового планирования в сфере государственных доходов .....	211
4.3. Правовое регулирование государственного финансового планирования в сфере государственных расходов .....	222
4.4. Правовое регулирование государственного финансового планирования в сфере финансовых рынков .....	235
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	266
<b>БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК</b> .....	272

# TABLE OF CONTENTS

<b>AUTHOR'S FOREWORD</b> .....	9
<b>INTRODUCTION</b> .....	10
<b>Chapter 1</b> <b>THE EVOLUTION OF PLANNING</b> <b>IN PUBLIC FINANCE</b> .....	15
1.1. Historical phases of public finance planning evolution .....	15
1.2. The development of legal approach to the public finance planning.....	26
1.3. Public planning as a method of public finance management .....	34
<b>Chapter 2</b> <b>PUBLIC FINANCE PLANNING</b> <b>IN THE CONTEMPORARY MANAGEMENT</b> <b>OF PUBLIC SECTOR</b> .....	60
2.1. Governing impact main factors.....	60
2.2. Goal-setting and its meaning for the legal regulation of public finance planning .....	68
2.3. Limiting (planning) horizon and its meaning for the legal regulation of public finance planning .....	84
<b>Chapter 3</b> <b>DOCTRINE APPROACHES</b> <b>TO THE PUBLIC FINANCE PLANNING</b> <b>LEGAL REGULATION MECHANISM</b> .....	100
3.1. Concept and meaning of public finance planning legal regulation mechanism.....	100
3.2. Legal nature of financial plans.....	122
3.3. Legal relationships within the legal mechanism of public finance planning .....	143
3.4. Enforcement in the legal mechanism of public finance planning .....	157
<b>Chapter 4</b> <b>LEGAL REGULATION OF PUBLIC</b> <b>FINANCE PLANNING IN SPECIFIC</b> <b>SECTORS OF FINANCE</b> .....	187
4.1. Legal regulation of planning for public budgeting.....	187
4.2. Legal regulation of planning for state revenue .....	211
4.3. Legal regulation of planning for public expenditures.....	222
4.4. Legal regulation of planning for financial market.....	235
<b>CONCLUSION</b> .....	266
<b>BIBLIOGRAPHY</b> .....	272



## ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО АВТОРА

В XXI в. человечество столкнулось с парадоксом планирования: при усугубляющейся тенденции к недоверности прогнозов и планов востребованность даже минимально корректных планов только растет. Особую проблему парадокс планирования представляет для права, от которого ждут чего-то определенного даже в условиях полной неопределенности. Настоящее исследование подводит теоретическую основу под развитие правового регулирования планирования в сфере государственных финансов в условиях постоянных изменений.

Финансы часто образно называют кровеносной системой экономики, но в финансовом праве за последние десятилетия это образное сравнение стало забываться. Нормы регулирования финансов отдалились от социально-экономического и экономико-правового контекста. Внутри науки финансового права институты и подотрасли утратили единство и взаимосвязь. Однако, тенденция меняется и постепенно появляются научные концепции, собирающие воедино институты науки финансового права. Отметим здесь выдвинутую Н.А. Поветкиной концепцию финансовой устойчивости — одну из задающих объединяющий вектор в науке финансового права.

Надеемся, что настоящее исследование государственного финансового планирования внесет свой вклад в восстановление единства в системе финансового права и послужит преодолению центробежных тенденций в науке финансового права.

Автор выражает благодарность доктору юридических наук, профессору Шохину Сергею Олеговичу и коллегам за поддержку научных идей автора настоящей монографии.

## ВВЕДЕНИЕ

На границе XX и XXI вв. мировую финансовую систему постигла череда потрясений, среди которых наиболее значительными были финансовый кризис 1998 г. и системный кризис 2008 г. Кризисные явления оказали влияние на финансовый сектор экономики и послужили стимулом для поисков антикризисных мер в управлении финансами. Одной из действенных антикризисных мер было и остается планирование.

В ответ на ускорение научно-технического прогресса и стремительное развитие социальных отношений к началу XXI в. планирование перешло на новый качественный уровень — оно стало стратегическим. От планирования на основе предыдущего опыта произошел переход к планированию «из будущего в настоящее». В изменившихся условиях планирование государственных финансов изменилось наиболее оперативно в ответ на вызовы современности.

Планирование стало одной из наиболее популярных тем для ученых и практиков. В современной литературе по экономике и управлению обосновывается даже выделение самостоятельной науки — планологии (планилогии). Среди зарубежной научной периодики появились журналы, полностью посвященные планированию и правовому регулированию планирования (*Environmental and planning law journal*; *Planning theory*; *Planning theory and practice*). Издается учебная литература, посвященная только планированию.

Право, в особенности финансовое право, не может отставать от других социальных наук и нуждается в доктрине правового регулирования государственного финансового планирования.

В контексте стратегического планирования, нацеленного на управление неопределенностью и рисками будущего в постоянно изменяющемся мире, государственное финансовое планирование выдвигается на первый план, обеспечивая ресурсную основу для всех стратегических планов РФ. Новые реалии общественной жизни, достижения социальных наук и оживление законодательства требуют развития научных взглядов на правовое регулирование государственного финансового планирования.

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Федеральный закон о стратегическом планировании) знаменует новый

---

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2014. 3 июля.

этап в правовом регулировании всех видов планирования и дает мощный импульс к проведению отраслевых правовых исследований. Теория науки финансового права оказывается в авангарде отраслевых разработок с выдвинутой автором концепцией правового регулирования государственного финансового планирования в новых условиях.

Построение системы стратегического планирования в России стало передовым правовым явлением, меняющим «пространственные очертания и структуру права, его базовые компоненты и механизмы их взаимодействия»<sup>1</sup>. Законодательно оформленная в Федеральном законе о стратегическом планировании система стратегического планирования вызывает потребность в разработке научных подходов к интеграции в нее государственного финансового планирования. Концепция правового регулирования государственного финансового планирования и связанные с ней научные выводы отвечают требованиям современности.

В последнее время наметилась общая тенденция к пересмотру системы общественных наук в связи с повышением роли планирования в обществе. Право не может остаться в стороне от этой общей тенденции, отсюда как никогда актуальным становится исследование вопросов системы отраслей права, в частности поиск места правового регулирования государственного финансового планирования в системе финансового права РФ. Теоретический анализ государственного финансового планирования и его отражение в правовой действительности могут быть поставлены в ряд первоочередных задач финансово-правовой доктрины, и решение этой задачи продвигает науку финансового права на новый уровень систематизации знаний.

Очень долго государственное финансовое планирование либо развивалось обособлено от прочих видов планирования, либо его роль была приуменьшена. В Советском Союзе, где государственное планирование было наиболее разработанным и успешно развивалось на протяжении XX в., государственное финансовое планирование хотя и было частью системы социально-экономического планирования, но было отодвинуто на второй план, как временное явление переходного периода. В зарубежных странах государственное финансовое планирование сводилось только к планированию бюджета и тоже было обособлено от социально-экономического и иных видов планирования. К началу XXI века в управленческой науке была осоз-

---

<sup>1</sup> Хабриева Т.Я. Современное правотворчество и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 5.

нана необходимость интеграции финансового планирования в систему государственного планирования.

С принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>1</sup> настал новый этап в развитии государственного финансового планирования. Государственное финансовое планирование в России сегодня приобрело черты стратегического и интегрировалось в систему стратегического планирования на законодательном уровне.

Новые реалии общественной жизни, появление новых достижений социальных наук и оживление законотворчества объясняют актуальность формирования теории правового регулирования государственного финансового планирования. Финансово-правовая наука должна дать основу для развития качественного и последовательного законодательного регулирования государственного финансового планирования.

Целью исследования является разработка финансово-правовой концепции регулирования государственного финансового планирования.

В исследовании использовались актуальные разработки по вопросам государственного финансового планирования социальных наук — экономики, политологии, управления и социологии. Среди авторов, проводивших междисциплинарные исследования в сфере непосредственно государственного планирования, следует назвать Е.П. Губина, В.М. Иванченко, С.А. Логвинова, И.Н. Маланыча, Б.А. Райзберга и др.

Исследуя взаимосвязь государственного финансового планирования с государственным планированием, а также его интеграцию в систему стратегического планирования в Российской Федерации, автор опирался на авторитетные труды правоведов советского периода. Государственное планирование с точки зрения разных отраслей права изучали И. Аснофф, Н.К. Байбаков, А.Г. Быков, О.С. Иоффе, А.К. Кравцов, О.Е. Кутафин, П.Н. Лебедев, А.Ф. Ноздрачев, А.С. Пашков, И.С. Самошенко, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, Г.И. Хайдас.

Среди финансово-правовых исследований, касающихся темы диссертации, следует назвать труды Р.Е. Артюхина, К.С. Бельского, О.В. Болтиновой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, А.Я. Капустина, Д.Л. Комягина, И.И. Кучерова, А.С. Матненко, А.Г. Пауля, Н.А. Поветкиной, И.В. Рукавишниковой, Н.А. Саттаровой, А.Д. Селюкова.

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2014. № 146. 3 июля.

Методологическая основа исследования включает классические и современные методы научного познания. В процессе исследования были использованы общие, философские и специально-научные методы научного познания: диалектический, исторический, формально-логический, сравнительно-правовой, формально-догматический, сравнительно-правовой, анализа и синтеза, обращения к пограничным отраслевым юридическим наукам и др. Комплексное применение разных методов познания было направлено на решение поставленных задач и достижение цели научной работы.

Специальные методы юридической науки, такие, например, как формально-юридический, послужили формированию последовательной правовой доктрины, определению понятий и исследованию сущности правовых явлений. Историко-правовой метод позволил провести ретроспективный анализ правового регулирования государственного финансового планирования и проследить путь его развития. С помощью сравнительно-правового метода удалось не только проанализировать действующее правовое регулирование в России, но и провести его сравнение с зарубежными аналогами, выявить тенденции дальнейшего развития правового регулирования, а также выдвинуть предложения по совершенствованию финансового законодательства РФ с учетом опыта зарубежных государств.

Теоретическую основу исследования составили работы ведущих отечественных и зарубежных ученых в области теории права и государства, финансового и других отраслей права.

В работе использованы труды и выводы ученых по общей теории права и государства: С.С. Алексеева, А.Г. Братко, С.Н. Братуся, С.М. Берцинского, А.М. Васильева, А.Б. Венгерова, О.С. Иоффе, Д.А. Керимова, С.Ф. Кечекьяна, О.А. Красавчикова, В.В. Лазарева, В.И. Лафитского, А.В. Малько, Г.В. Мальцева, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, П.Е. Недбайло, В.С. Нерсисянца, В.Н. Протасова, В.А. Рыбакова, И.С. Самощенко, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, Р.О. Халфиной, О.И. Цыбулевской, Г.Ф. Шершеневича, Л.С. Явича и др.

Ряд выводов настоящей работы был сформулирован на основе изучения достижений исследователей наиболее близко примыкающей к финансовому праву отрасли правовой науки — административно-правовой науки: А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, К.С. Бельского, А.Ф. Васильевой, А.М. Воронова, Е.В. Гриценко, К.В. Давыдова, А.В. Демина, В.В. Денисенко, А.С. Дугенца, С.М. Зырянова, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, В.В. Лазарева, М.В. Лапиной, Н.В. Макарейко, Л.А. Мицкевич, А.Ф. Ноздрачева, Д.М. Овсянко, Н.И. Побежимовой, Л.Л. Попова, М.А. Рьльской,

## *Введение*

Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, Э.В. Талапиной, Ю.А. Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой, А.М. Цирина, А.П. Шергина, Ц.А. Ямпольской и др.

Выводы диссертации основаны на изучении теории финансово-правовой науки рубежа XIX–XX вв. В теоретическую базу исследования вошли труды М.М. Агаркова, М.И. Боголепова, Г. Жеза, С.Е. Каменицера, И.П. Карадже-Искрова, В.А. Лебедева, И.Х. Озерова, И.Ю. Патлаевского, Е.А. Ровинского, В.Н. Твердохлебова, М.И. Фридмана, Р.О. Халфиной, А.И. Худякова, А.М. Черепашина и других авторов.

Исследованы труды по теории и прикладным аспектам финансового права современных российских ученых: Н.М. Артемова, Р.Е. Артюхина, Е.М. Ашмариной, Л.Л. Арзумановой, К.С. Бельского, О.В. Болтиновой, И.В. Бутурлина, А.Б. Были, Д.В. Винницкого, Л.К. Вороновой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, А.Г. Гузнова, М.А. Гурвича, В.И. Гуреева, Л.Н. Древаль, О.О. Журавлевой, С.В. Запольского, М.Ф. Ивлиевой, Н.М. Казанцева, М.В. Карасевой, М.Н. Кобзарь-Фроловой, А.Н. Козырина, Д.Л. Комягина, Т.В. Конюховой, Ю.А. Крохиной, Н.А. Куфаковой, И.И. Кучерова, А.М. Лаврова, И.В. Левакина, Ю.В. Ледневой, Т.Г. Нестеренко, О.А. Ногиной, С.В. Овсянникова, Н.В. Омелехиной, Е.Н. Пастушенко, А.Г. Пауля, С.Г. Пепеляева, Г.В. Петровой, Х.В. Пешковой, М.И. Пискотина, Н.А. Поветкиной, Е.В. Поначаловой, М.Б. Разгильдиевой, Е.А. Ровинского, Т.Э. Рождественской, И.В. Рукавишниковой, Г.Ф. Ручкиной, Н.А. Саттаровой, А.Д. Селюкова, Ю.Л. Смирниковой, Э.Д. Соколовой, С.В. Степашина, Е.В. Тарибо, Е.В. Тереховой, И.А. Хавановой, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова, И.А. Цинделиани, С.Д. Цыпкина, Е.Б. Чернобровкиной, С.М. Шахрая, Н.А. Шевелевой, Р.А. Шепенко, С.О. Шохина, А.А. Ялбулганова и др.

В работе использованы труды зарубежных авторов: П.М. Годме, Р. Давида, Л.Б. Хвана, Р. Craig, R. Duxbury, W. Hoppe, M. Imboden, P. Joyce, K. Obermayer, F. Ossenbühl, S. Reckziegel, A. Shick и др.

# Глава 1

## ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ФИНАНСОВОЙ СФЕРЕ

### 1.1. ЭТАПЫ ИСТОРИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Феномен планирования сопутствует развитию общественных отношений с самых ранних этапов. С развитием планирования связывается даже выделение человека из животного мира и формирование экономики: «Эволюция социумов и экономик основывается на развитии орудий труда и языков. Этот факт общепризнан. Меньше внимания обращается на то, что выделение человека из животного мира произошло после того, как люди научились планировать свою деятельность, т.е. совершать поступки, подчиняясь не генетически заданным рефлексам, а сознательно выбранному варианту хозяйственных работ»<sup>1</sup>.

Финансовое планирование, прежде всего государственное финансовое планирование, начинает развиваться значительно раньше планирования в иных сферах общественных отношений. Мы можем представить себе стихийную экономическую деятельность, но финансовое хозяйство — это всегда сознательно выбранный сценарий. Профессор М.И. Фридман писал, что «от народного хозяйства — этой сферы бессознательного, нерегулируемого — финансовое хозяйство отличается как область планомерного и организованного хозяйства»<sup>2</sup>.

Считается, что до Петра Великого финансовое хозяйство в России имело частнопроводной характер: доходы поступали в казну государя и составляли, по сути, его частную собственность, потребности же собственно государственные, потребности земские удовлетворялись местным населением преимущественно в форме натуральных повинностей<sup>3</sup>. Позже на определенном этапе развития по аналогии с частным хозяйством встает вопрос о планомерной государственно-хозяйственной деятельности<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Амосов А.И. Социально-экономическая эволюция России. М., 2004. С. 79.

<sup>2</sup> Фридман М.И. Конспект лекций по науке о финансах, прочитанных в 1909–1910 гг. М., 1911. С. 4.

<sup>3</sup> См.: Патлаевский И.Ю. Курс финансового права. Одесса, 1885. С. 20–21.

<sup>4</sup> См.: Пушкарева В.М. История финансовой мысли и политики налогов. М., 2001. С. 48; Shashkova A.V., Rakittskaya I.A., Pavlov E.Ya. Emergence and Activity of Legal Entities in Russia in the Pre-Revolutionary Period (comparative analysis) // Bylye Gody. 2017. Vol. 46. Is. 4. P. 1333–1344.

ФЗ  
№ 436-ФЗ

Издание не подлежит маркировке  
в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1

*Научное издание*

*Кудряшова Екатерина Валерьевна*

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ  
В СФЕРЕ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ**

Монография

Ответственный редактор  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации

*И.И. Кучеров*

Подписано в печать 09.10.2018.

Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.

Печать офсетная. Усл. печ. л. 19,0.

Тираж 500 экз. Заказ № .

ТК 700571-1002337-091018

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) 580-36-29

Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации