



ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СУБЪЕКТЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА И ПРАВОРЕАЛИЗАЦИИ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ

МОНОГРАФИЯ

Под редакцией
Н.А. Поветкиной



Электронные версии книг на сайте
www.prospekt.org



• ПРОСПЕКТ •

Москва
2024

УДК 347.73/.78(470+571)
ББК 67.404(2Рос)
С89

Электронные версии книг
на сайте www.prospekt.org

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

Рецензенты:

Емельянов А. С., доктор юридических наук, доцент, заведующий отделом административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП);

Шевелева Н. А., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права Санкт-Петербургского государственного университета.

С89 Субъекты правотворчества и правореализации в сфере публичных финансов: монография / под ред. Н. А. Поветкиной; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: Проспект, 2024. — 296 с.

ISBN 978-5-392-38621-5

DOI 10.31085/9785392386215-2024-296

Исследование субъектного состава правотворческой и правореализационной деятельности в области публичных финансов и факторов, обуславливающих трансформацию правового положения этих субъектов, является актуальной задачей науки финансового права. Данная проблематика нуждается в самостоятельном финансово-правовом дискурсе. При этом требуется установить текущее состояние указанного элемента финансово-правового регулирования, определить тенденции его развития, выявить дефекты в законодательном обеспечении правотворчества и правореализации в публично-финансовой сфере.

Настоящая монография посвящена решению указанных задач, формированию четкого представления о правовом положении субъектов правотворчества и правореализации, преодолению законодательных коллизий и восполнению регуляторных пробелов.

Нормативные правовые акты приведены по состоянию на 1 декабря 2023 г.

Для научных работников, практикующих юристов и экономистов, представителей органов публичной власти, преподавателей, аспирантов и студентов юридических и экономических вузов.

УДК 347.73/.78(470+571)

ББК 67.404(2Рос)

Научное издание

**СУБЪЕКТЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА И ПРАВОРЕАЛИЗАЦИИ
В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ**
Монография

Подписано в печать 03.06.2024. Формат 60×90 1/16.

Печать цифровая. Печ. л. 18,5 Тираж 1000 (1-й завод 100) экз.

ООО «Проспект»

111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.

© Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации, 2023

ISBN 978-5-392-38621-5

DOI 10.31085/9785392386215-2024-296

THE INSTITUTE OF LEGISLATION AND COMPARATIVE LAW
UNDER THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

SUBJECTS OF LAWMAKING AND LAW ENFORCEMENT IN THE FIELD OF PUBLIC FINANCE

MONOGRAPH

**Edited by
N. A. Povetkina**



Moscow
2024

Approved by the Public Law Section of the Scientific Council of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

Reviewers:

Emelyanov A. S., Doctor of Law, Assistant Professor, Head of the Department of Administrative Legislation and Process of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (ILCL);

Sheveleva N. A., Doctor of Law, Professor, Head of the Department of State and Administrative Law of the Saint Petersburg State University.

Subjects of Lawmaking and Law Enforcement in the Field of Public Finance: Monograph / edited by N.A. Povetkina; The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. — M.: Prospekt, 2024. — 296 p.

ISBN 978-5-392-38621-5

DOI 10.31085/9785392386215-2024-296

The study of the subject composition of law-making and law-implementation activities in the field of public finance and the factors determining the transformation of the legal status of these subjects is an urgent task of the science of financial law. This issue requires an independent financial and legal discourse. In this case, it is necessary to establish the current state of this element of financial and legal regulation, determine trends in its development, and identify defects in the legislative support for lawmaking and legal implementation in the public financial sphere.

This monograph is devoted to solving these problems, forming a clear understanding of the legal status of subjects of lawmaking and law enforcement, overcoming legislative conflicts and filling regulatory gaps.

Regulatory legal acts are given as of December 1, 2023.

For researchers, practicing lawyers and economists, representatives of public authorities, teachers, graduate students and students of law and economic universities.

УДК 347.73/.78(470+571)

ББК 67.404(2Рос)

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Поветкина Н.А., заведующий отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства ИЗИСП, доктор юридических наук, профессор — § 2.1, 2.4 (в соавторстве с Борисенко Е.А.), предисловие

Абрамова Н.Е., старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства, доцент кафедры правового обеспечения публичных финансов ИЗИСП, кандидат юридических наук — § 1.4.3 (в соавторстве с Зуевой А.С.), 4.3.3 (в соавторстве с Зуевой А.С.)

Акопян О.А., старший научный сотрудник отдела финансового, бюджетного и налогового законодательства ИЗИСП, кандидат юридических наук — § 1.4.2, 3.4

Борисенко Е.А., кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ИЗИСП — § 2.4 (в соавторстве с Поветкиной Н.А.)

Воробьев Н.С., младший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ИЗИСП — § 3.8

Воронцов О.Г., главный государственный инспектор экспертно-правовой инспекции Контрольно-счетной палаты Москвы, кандидат юридических наук — § 2.2, 3.7

Журавлева О.О., ведущий научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ИЗИСП, кандидат юридических наук — § 1.2 (в соавторстве с Ледневой Ю.В., Рыбаковой С.В.), 4.3.2

Зуева А.С., доцент кафедры компьютерного права и информационной безопасности Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доцент кафедры правового обеспечения публичных финансов ИЗИСП, кандидат экономических наук, доцент — § 1.4.3 (в соавторстве с Абрамовой Н.Е.), 3.6, 4.3.3 (в соавторстве с Абрамовой Н.Е.)

Копина А.А., ведущий научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства, доцент кафедры правового обеспечения публичных финансов ИЗИСП, кандидат юридических наук — § 3.1, 3.2

Леднева Ю.В., старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ИЗИСП, кандидат юридических наук — § 1.2 (в соавторстве с Журавлевой О.О., Рыбаковой С.В.), 1.3, 3.5, 3.9

Авторский коллектив

Омелёхина Н.В., заведующий кафедрой административного и финансового права ИФП, профессор ФГАОУ ВО «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет», доктор юридических наук — § 4.1, 4.2

Рыбакова С.В., ведущий научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ИЗиСП, доктор юридических наук, доцент — § 1.1, 1.2 (в соавторстве с Журавлевой О.О., Ледневой Ю.В.), 2.3, 4.3.1

Рябова Е.В., доцент кафедры правовых дисциплин Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства, доцент кафедры правового обеспечения публичных финансов ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 3.3

Цветкова Е.А., старший специалист отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ИЗиСП — § 1.4.1

AUTHORS

Povetkina N.A., doctor of legal Sciences, Professor, head of the Department of financial, tax and budget legislation of the Institute of legislation and comparative law under the government of the Russian Federation (ILCL) — § 2.1, 2.54 (co-authored with Borisenko E.A.), preface

Abramova N.E., candidate of legal Sciences, senior researcher of the Department of financial, tax and budget legislation of the ILCL, associate Professor of the Department of legal support of public Finance of the ILCL — § 1.4.3 (co-authored with Zueva A.S.), 4.3.3 (co-authored with Zueva A.S.)

Akopyan O.A., candidate of legal Sciences, senior researcher of the Department of financial, tax and budget legislation of the ILCL, associate Professor of the Department of legal support of public Finance of the ILCL — § 1.4.2, 3.4

Borisenko E.A., Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher of the Department of Financial, Tax and Budget Legislation of the ILCL — § 2.4 (co-authored with Povetkina N.A.)

Vorob'ev N.S., Junior researcher of the Department of financial, tax and budget legislation of the ILCL — § 3.8

Vorontsov O.G., Candidate of Law, Chief State Inspector of the Expert Legal Inspection of the Control and Accounting Chamber of Moscow — § 2.2, 3.7

Zhuravleva O.O., Candidate of Law, Leading Researcher of the Department of Financial, Tax and Budget Legislation of the ILCL — § 1.2 (co-authored with Ledneva Yu.V., Rybakova S.V.), 4.3.2

Zueva A.S., Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Computer Law and Information Security of Lomonosov Moscow State University, Associate Professor of the Department of Legal Support of Public Finance at the ILCL — § 1.4.3 (co-authored with Abramova N.E.), 3.6, 4.3.3 (co-authored with Abramova N.E.)

Kopina A.N., candidate of legal Sciences, senior researcher of the Department of financial, tax and budget legislation of the ILCL, associate Professor of the Department of legal support of public Finance of the ILCL — § 3.1., 3.2

Ledneva Yu.V., candidate of legal Sciences, senior researcher of the Department of financial, tax and budget legislation of the ILCL — § 1.2 (co-authored with Rybakova S.V., Zhuravleva O.O.), 1.3, 3.5, 3.9

Authors

Omelekhina N.V., Doctor of Law, Head of the Department of Administrative and Financial Law of the IFP, Professor of the Novosibirsk National Research State University — § 4.1, 4.2

Rybakova S.V., Doctor of Law, Associate Professor, Leading Researcher of the Department of Financial, Tax and Budget Legislation of the ILCL — § 1.1, 1.2 (co-authored with Ledneva Yu.V., Zhuravleva O.O.), 2.3, 4.3.1

Ryabova E.V., PhD in Law, Associate Professor of the Department of Law of Lomonosov Moscow State University, Senior Researcher of the Department of Financial, Tax and Budget Legislation of the ILCL, Associate Professor of the Department of Legal Support of Public Finance of the ILCL — § 3.3

Tsvetkova E.A., Senior Specialist of the Department of Financial, Tax and Budgetary Legislation of the ILCL — § 1.4.1

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	15
--------------------------	----

Глава 1

ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ КАК ПРОСТРАНСТВО ДЛЯ ПРАВОТВОРЧЕСТВА И ПРАВОРЕАЛИЗАЦИИ	18
---	----

1.1. Система законодательства о публичных финансах и ее взаимосвязь со смежными отраслями	18
1.2. Конфликты, коллизии и казусы законодательства о публичных финансах	32
1.3. Система субъектов правотворчества и правореализации в сфере публичных финансов	38
1.4. Защита прав и законных интересов субъектов публичных финансов	50
1.4.1. Правовой механизм защиты прав и законных интересов субъектов налогового права	50
1.4.2. Правовой механизм защиты прав и законных интересов субъектов бюджетного права	58
1.4.3. Правовые средства защиты прав и законных интересов субъектов валютного права и права денежного обращения	76

Глава 2

ПРАВОТВОРЧЕСТВО И ПРАВОРЕАЛИЗАЦИЯ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ	87
---	----

2.1. Понятие и особенности правотворчества в сфере публичных финансов	87
2.2. Понятие и особенности правореализации в сфере публичных финансов	95
2.3. Факторы, влияющие на правотворчество и правореализацию в сфере публичных финансов	108
2.4. Экспериментальное правотворчество и правореализация	121

Глава 3

КОЛЛЕГИАЛЬНЫЕ СУБЪЕКТЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА	132
---	-----

3.1. Международные субъекты правотворчества и правореализации	132
--	-----

Оглавление

3.2. Публично-территориальные образования	146
3.3. Суды как субъекты правоприменения в сфере публичных финансов	158
3.4. Субъекты законодательной (представительной) власти	168
3.5. Субъекты исполнительной власти	178
3.6. Центральный банк России	189
3.7. Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы как субъекты правореализации и правотворчества	197
3.8. Нормотворчество контрольных и совещательных органов	206
3.9. Юридические лица как субъекты правореализации	212
Глава 4	
ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ СУБЪЕКТЫ	223
4.1. Правотворчество и правореализация главы государства и глав отдельных территорий, входящих в состав государства (физические лица со специальным публично-правовым статусом)	223
4.2. Правотворчество и правореализация физических лиц, не имеющих специального публично-правового статуса	237
4.3. Специфика правотворчества и правореализации физических лиц в отдельных областях публичных финансов	249
4.3.1. Индивидуальные субъекты бюджетного права	249
4.3.2. Индивидуальные субъекты налогового права и их интересы в правотворчестве и правореализации	258
4.3.3. Индивидуальные субъекты валютного права и права денежного обращения	270
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	276

CONTENTS

PREFACE	15
----------------------	----

Chapter 1

PUBLIC FINANCE AS A SPACE

FOR LAWMAKING AND LAW ENFORCEMENT	18
--	----

1.1. Legislative system on public finance and its relationship with related industries	18
1.2. Conflicts, collisions and incidents public finance legislation	32
1.3. The system of subjects of lawmaking and law enforcement in the field public finance	38
1.4. Protection of rights and legitimate interests subjects of public finance	50
1.4.1. Legal mechanism for implementation protection of rights and legitimate interests subjects of tax law	50
1.4.2. Legal mechanism for implementation protection of rights and legitimate interests subjects of budget law	58
1.4.3. Legal remedies and legitimate interests of subjects currency law and monetary law appeals	76

Chapter 2

LAWMAKING AND LAW ENFORCEMENT

IN THE FIELD OF PUBLIC FINANCE	87
---	----

2.1. The features of lawmaking in the field of public finance	87
2.2. The concept and features of law enforcement in the field of public finance	95
2.3. Factors of influence on lawmaking and law enforcement in the field public finance	108
2.4. Experimental lawmaking and law enforcement	121

Chapter 3

COLLEGIATE ENTITIES

FINANCIAL LAW	132
----------------------------	-----

3.1. International entities lawmaking and law enforcement	132
3.2. Public-territorial education.....	146

Contents

3.3. Courts as subjects of law enforcement in the field of public finance	158
3.4. Subjects of the legislative (representative) authorities.....	168
3.5. Subjects of executive power.....	178
3.6. Central Bank of Russia	189
3.7. Accounts Chamber of the Russian Federation and control and accounting bodies as subjects law enforcement and lawmaking	197
3.8. Rulemaking control and advisory bodies.....	206
3.9. Legal entities as subjects law enforcement.....	212
Chapter 4	
INDIVIDUAL SUBJECTS	223
4.1. Lawmaking and law enforcement heads of state and heads of individual territories, belonging to the state (individuals with a special public law status)	223
4.2. Lawmaking and law enforcement individuals who do not have special public status	237
4.3. The specifics of lawmaking and legal realization of individuals in selected areas of public finance.....	249
4.3.1. Individual subjects budget law	249
4.3.2. Individual subjects tax law and their interests in lawmaking and law enforcement	258
4.3.3. Individual subjects of currency law and monetary rights	270
REFERENCE LIST	276

ВВЕДЕНИЕ

В первой четверти XXI столетия публичные финансы претерпели изменения, обусловленные стремительным развитием информационно-технологического инструментария государственного управления. Под воздействием политических, экономических, социально-культурных и технологических факторов трансформировались роли и функции субъектов финансовых правоотношений при сохранении общего субъектного состава финансового права.

Поиск более эффективных форм взимания обязательных платежей, осуществления публичных расходов и обеспечения устойчивости финансовой системы государства способствует качественному преобразованию финансово-правового механизма достижения и сохранения баланса публичных и частных интересов, в том числе при применении правовых средств защиты фискальных интересов. Такие факторы, как внешнеполитическое санкционное давление на российскую экономику в условиях общей национальной либерализации государственного регулирования экономических отношений и динамичная цифровизация всех систем государственного управления, способствуют смене привычной парадигмы финансовых правоотношений. Это в свою очередь требует научного осмысления и выработки доктринально обоснованных моделей правового регулирования бюджетной, налоговой, банковской, валютной и сопряженной с ними деятельности.

Авангардная роль сферы публичных финансов для реализации государственных задач и функций представляется неоспоримой и во многом зависит от надлежащей правотворческой и правоприменительной работы широкого круга уполномоченных субъектов. В рамках исследования правового регулирования финансовых отношений в целях выявления и обоснования закономерных и казуистичных, последовательных и коллизионных, системных и экспериментальных финансово-правовых норм акцент сделан на системе субъектов правотворчества и правореализации в области публичных финансов. Такой подход позволил авторам продемонстрировать существенные изменения в финансово-правовых границах деятельности государства.

Именно субъекты правотворчества и правореализации являются тем элементом общего механизма правового регулирования финансовой сферы, которые посредством реализации своей компетенции

приводят в движение все ее элементы и позволяют рассматривать право как живой организм. При этом деятельность таких субъектов постоянно трансформируется, актуализируется под влиянием множества факторов, в частности цифровизации, интеграционных процессов (глобализации), санкционного воздействия. Данные условия являются чувствительным индикатором устойчивости сферы публичных финансов и показывают возможности ее эффективного функционирования.

Востребованность научного осмысления этой проблематики видится очевидной, особенно в условиях стремительного технологического развития, сопровождающегося перестройкой полномочий, задач и функций органов государственной власти, иных уполномоченных субъектов, прямо или опосредованно реализующих свою правосубъектность в области публичных финансов.

Настоящее монографическое исследование построено по дедукционному принципу — от общего к частному. В первой главе излагаются теоретические вопросы системности законодательства о публичных финансах, очерчиваются пространство для деятельности субъектов правотворчества и правореализации и контуры защитного механизма публичных и частных интересов субъектов финансового права. Во второй главе вскрываются особенности правотворческой и правореализационной деятельности; третья и четвертая главы посвящены коллективным и индивидуальным субъектам финансового права соответственно.

Отмечается ограниченность круга субъектов правотворчества по сравнению с субъектами правореализации в сфере публичных финансов. Рассматриваются система законодательства о публичных финансах, а также ее взаимосвязь со смежными, оказывающими влияние или изменяющимися под воздействием финансово-правовых норм отраслями законодательства, взаимопроникновение норм финансового и гражданского права, действие актов законодательства о публичных финансах в пространстве и по кругу лиц. В исследовании включены дискуссионные вопросы публично-правовой и частноправовой двойственности статуса субъектов финансовой деятельности, признания индивидуальных лиц в качестве субъектов бюджетного права, сложности правового статуса юридического лица как участника финансовых правоотношений. Обращается особое внимание на конфликты, коллизии и казусы, которые служат предпосылками для трансформационных процессов в правовом статусе изучаемых субъектов, а также на правовой механизм их защиты по критерию подотраслевой направленности финансовой деятельности.

Впервые на монографическом уровне выявляются особенности правотворчества и правореализации в сфере публичных финансов, включая экспериментальное регулирование.

Авторы выражают надежду на то, что представленная работа послужит решению проблем, связанных с определением основных акторов финансового права, а также коллизионных вопросов в правотворчестве и правореализации в финансовой сфере и будет способствовать дальнейшему развитию теории финансового права и научной школы финансового права Института законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации.

Глава 1

ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ КАК ПРОСТРАНСТВО ДЛЯ ПРАВОТВОРЧЕСТВА И ПРАВОРЕАЛИЗАЦИИ

1.1. СИСТЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСАХ И ЕЕ ВЗАИМОСВЯЗЬ СО СМЕЖНЫМИ ОТРАСЛЯМИ

Построение системы законодательства в области публичных финансов обусловлено рядом факторов. Прежде всего, это связано с особенностями генезиса финансовой и денежно-кредитной систем государства на протяжении всего исторического периода их формирования. Не менее существенное значение при этом имеет история развития финансово-правовой науки, а также понимание сущности финансового права отечественными учеными. Наконец, значимы и отличительные черты самой системы российского законодательства, ее традиции и новации.

Категория «публичные финансы» как детерминанта формирования соответствующей системы законодательства находится в неразрывной взаимосвязи с иной сопредельной категорией — «публичная финансовая деятельность». Последняя обусловлена еще одной категорией финансовой деятельности государства. Важность сущностного понимания категории «публичные финансы» в аспекте проводимого исследования обусловлена тем, что именно исходя из ее признаков очерчиваются границы той отрасли законодательства, которая регулирует сферу публичных финансов.

Вопрос о первичности финансов (публичных финансов) или финансовой деятельности (публичной финансовой деятельности) по отношению друг к другу, скорее, риторический, поскольку финансы как общественные экономические отношения складываются именно в процессе деятельности соответствующих участников финансовых отношений¹. Поэтому и размышления о сути публичных финан-

¹ Большинство ученых солидарны во мнении о двойственном характере финансовой деятельности — организационной по форме и имущественной (денежной) по содержанию (см. об этом: Карасева М.В. Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 49; Соколова Э.Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансо-