

Оглавление

Предисловие	5
1. Финансовое право и современные экономические реалии	8
1.1. Финансово-правовая составляющая экономического суверенитета России	8
1.2. О финансово-правовых конструкциях хозяйствования.....	23
1.3. О правовых контурах финансовой системы будущего.....	39
2. Денежно-кредитный механизм России в свете права.....	61
2.1. Эмиссия — ключевой элемент денежно-кредитной системы	61
2.2. Управление денежно-кредитной системой.....	74
2.3. Финансово-кредитный механизм и право	88
3. Правовая модель бюджетно-налоговой политики России.....	100
3.1. Налогообложение — доходы или стимулирование?	100
3.2. Правовые основы модернизации фискальной системы государства	110
3.3. О концепции реформирования бюджетного процесса	127
4. Финансовый контроль и юридическая ответственность за финансовые правонарушения.....	146
4.1. О контрольно-финансовых правоотношениях.....	146

4.2. Правовые аспекты цифровизации финансового контроля в Российской Федерации	157
4.3. Финансовые правонарушения требуют универсальной ответственности	169
Заключение	185
Об авторах	188

Предисловие

В предлагаемой читателю книге вы не найдете мириады цифр и экономических формул, характерных для исследований национальных и международных финансов. Речь пойдет о другом — о правовых основах регулирования финансовой системы и юридических механизмах приведения финансов в соответствие с экономическими и социальными задачами развития нашей страны.

Финансам как понятию сильно не повезло. Под ними понимаются процессы и состояния денежного характера, на каких бы основаниях они не зарождались. В действительности финансы есть денежные отношения, возникающие с участием государства и по его собственной инициативе, в которых также участвуют юридические и физические лица, преследующие при этом публичный экономический интерес, даже если у последних это связано с ущемлением их имущественного благосостояния (налоги и другие изъятия).

Национальную финансовую систему образуют такие крупные институты финансов как публичный фиск, бюджетное устройство и бюджетный процесс, государственные расходы, банковское кредитование, государственный долг, эмиссионная система и денежное обращение, финансовый контроль и принуждение, сплетающиеся в финансовый (или финансово-кредитный) механизм государства.

Выступая объектом, прежде всего экономической науки, финансовый механизм предельно важен и для науки права. Прежде всего, общей заботой служит выработка современных, отвечающих потребностям развивающейся экономики, инструментов стимулирования производства и обеспечения справедливости распределения национального продукта. Не секрет, что новый социально-экономический строй, возникший на руинах плановой экономики, не мог не быть свободен от старых концепций и схем контрпродуктивных в современных условиях. Новую финансовую систему предстояло только строить, что актуально и сегодня.

Отрицательное влияние оказали и рекомендации западных советников и экспертов, одновременно заполнивших московские кабинеты в начале девяностых, с их

буквальными переводами иностранных законов, выдававшихся за шедевры юридической и финансовой мысли. Были и просто нелепые ошибки малоопытных людей, считавших себя светилами.

Опыт последних лет свидетельствует о необходимости подхода к финансовой системе не только как к источнику финансового обеспечения, но и в значении важнейшей составляющей части государственного суверенитета, наряду с системой органов исполнительной власти, вооруженными силами, хозяйственным механизмом.

Что такое финансы в юридическом смысле? В отличие от явлений гражданско-правового регулирования, во многом воспроизводящих тысячелетний опыт народов по регулированию имущественного оборота, финансы не только генетически связаны с государством, но являются прямым или косвенным воплощением воли государства, создающего денежно-расчетно-платежную систему, устанавливающего налоги, определяющего способы и размеры бюджетного или кредитно-банковского финансирования всех сфер экономики. Эта воля государства должна гармонично взаимодействовать с другими функциями государства, с внутренней и внешней политикой последнего. Гармонизация общей и финансовой политики важна всегда, но особенно актуальна в тяжелые для страны периоды.

С другой стороны, финансовая политика обладает качеством опережающего влияния на социальный прогресс, ибо без предварительных «авансовых» вложений достижение нового качества развития общества невозможно. На текущем этапе социального и государственно-правового строительства настоятельной необходимостью служит глубокое реформирование финансового механизма в целях повышения его социальной эффективности. Реформы, необходимость которых с каждым годом нарастает, требуют обновления действующих и создания новых юридических конструкций и процедур, отражающих механизм финансового регулирования, которые в настоящее время видны далеко не настолько, чтобы воплощать их в проекты законов. Финансово-правовая наука в решении этой задачи находится пока на этапе научного прогнозирования.

Авторы настоящей монографии предпринимают попытку концентрации взглядов на роль финансового права ряда крупных ученых-юристов, работавших в последние десятилетия (М. И. Пискотин, Б. М. Лазарев, О. Н. Горбунова, Н. И. Химичева, В. С. Якушев, В. Ф. Яковлев, М. И. Брагинский), выводов и предложений, вытекающих из современной научной литературы, своих собственных наблюдений, сделанных в результате научной работы в коллективе ученых Института государства и права Российской академии наук.

Монография рассчитана на специалистов финансового права, других отраслей юридической науки. Очевидно, она будет небезынтересна ученым и практикам-экономистам, а в какой-то мере широкой научной и преподавательской общественности.

1. Финансовое право и современные экономические реалии

1.1. Финансово-правовая составляющая экономического суверенитета России

В условиях формирования многополярной системы внешнеэкономических связей вопросы создания правовой модели финансовых отношений, отвечающей новым экономическим вызовам, являются предметом современных финансово-правовых исследований.

На рубеже XX–XXI вв., а также в период плановой экономики финансово-правовые исследования осуществлялись в русле развития отраслевой модели права. Это повлекло за собой формирование параллельных правовых институтов регулирования финансовым отношений, существенно утяжеливших механизм финансово-правового регулирования. Помимо всего прочего отраслевая схема права привела к недостатку внимания законодателя к анализу взаимосвязей денежного оборота и системы ценообразования, инструментов денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики, к необоснованному обособлению банковского кредитования от правового института денежной эмиссии и т. д.

Изложенные проблемы требуют формирования новых подходов к пониманию сущности финансового права.

О сформированных в правовой доктрине подходах к пониманию предмета науки финансового права

Изучение сущности финансового права¹, разработка соответствующего экономическим реалиям правового инструментария с учетом подходов, выработанных в рамках экономической науки, всегда являлись целью финансово-правовых исследований.

Анализ научных работ, написанных в рамках обозначенного направления, позволяет выделить разные точки зрения к пониманию предмета науки финансового права,

¹ Грачева Е. Ю. К вопросу о сущности финансового права // Вестник университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9. С. 27–32.

который «...отражается в ее понятиях, правовых категориях, представляющих собой высшую ступень абстрактных знаний»², позволяющих постигать финансово-правовую материю глубже и полнее.

Избегая подробного описания исторической эволюции российской науки финансового права, отметим, что важную роль в ее развитии сыграла работа «О скудости и богатстве», написанная И. Т. Посошковым в первой четверти XVIII века, в которой автором была предпринята попытка сформулировать ключевые направления развития финансово-кредитных отношений, включая основы юридической теории денег, согласно которой их ценность определяется государственной властью, рассуждения о необходимости контроля за движением капитала в целях сокращения вывоза денег за границу, о развитии кредитования, способствующего расширению промышленности и внешней торговли³ и т. д.

В контексте изложенного стоит заметить, что первые финансово-правовые нормы возникли в источнике древнерусского права — Русской правде, в которой устанавливалось, что контроль за весовым содержанием имевшихся в обращении древнерусских денег осуществляло государство⁴ и, таким образом, фактически закреплялся процесс наделения денежных знаков юридическими свойствами законного средства платежа, реализация которого была и остается прерогативой государства.

Поскольку долгое время в юридической науке финансовое право определялось как установленные законом

² Васильев А. М. Правовые категории. Методологические проекты разработки системы категорий теории права : репринтное воспроизведение издания 1976 года : монография / А. М. Васильев. — Москва : НОРМА, ИНФРА-М, 2020. — 263 с.

³ Посошков И. Т. Книга о скудости и богатстве и другие сочинения [Текст] / И. Т. Посошков ; ред., [послел.] и коммент. д-ра ист. наук Б. Б. Кафенгауза. — Москва : Изд-во Акад. наук СССР, 1951. — 409 с.

⁴ Малюфеева О. С. Финансовое управление и развитие денежного обращения в Древней Руси и её реформирование в централизованном Московском государстве : историко-правовой аспект : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Малюфеева Олеся Сергеевна; [Место защиты: С.-Петерб. гос. инженер.-эконом. ун-т]. — Санкт-Петербург, 2010. — 22 с.

границы действия финансовой власти⁵, в регулировании финансовой сферы стал преобладать метод одностороннего должностования, получивший стремительное развитие в условиях плановой экономики, однако продемонстрировавший свою неэффективность и не позволивший создать результативный механизм взаимодействия субъектов финансового правоотношения.

Сформированная в советскую эпоху отраслевая модель права привела к всплеску финансово-правовых исследований, вязанных с познанием предмета и системы финансового права. Выработанный на основе позитивистского типа правопонимания подход к изучению сущности финансового права как науки, как отрасли права и как учебной дисциплины был сфокусирован на понятии «финансовая деятельность», которое впервые в отечественной науке финансового права появилось в 1954 году в учебнике М. А. Гурвича «Советское финансовое право»⁶.

Развивающееся в юридической литературе направление исследований, нацеленное на изучение финансовой деятельности государства, ее форм и методов осуществления оказалось не свободно от критических замечаний, во-первых, в силу «тупиковости» понятия «финансовая деятельность государства», которое отсутствует в действующем законодательстве и соответственно имеет исключительно теоретическое значение. Далеко не случайно в финансово-правовой доктрине периодически поднимается вопрос о целесообразности использования в финансовом праве таких понятий, как «управление государственными финансами»⁷, «управление финансовыми ресурсами и бюджетными доходами»⁸, которые имеют законодательное за-

⁵ Кобзарь-Фролова М. Н., Васянина Е. Л., Андрианова Н. Г. Эволюция теории финансового правоотношения (историографические и догматические аспекты становления и развития) // Государство и право. 2025. № 1. С. 145–159.

⁶ Российская наука финансового права конца XX — начала XXI в. : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Д. М. Щекин. — М. : Проспект, 2025. — 704 с.

⁷ Бельский К. С. Финансовое право: наука, история, библиография. — М., 1995. — С. 28.

⁸ Васянина Е. Л. Теоретические основы правового регулирования публичных доходов в Российской Федерации : автореферат дис. ... доктора

крепление и могли бы конкурировать с понятием «финансовая деятельность государства».

Во-вторых, сформированное в условиях плановой экономики и основанное на отраслевой модели права представление о предмете отрасли и предмете науки финансового права не вписывается в современные экономические реалии, а также в параметры получившей стремительное развитие интегративной концепции права, существенно расширяющей его регулятивные возможности.

Учитывая отмеченные недостатки, на современном этапе развития финансового права в юридической литературе можно встретить подходы, в рамках которых сущность финансового права определяется как через призму финансовой системы, объединяющей структурно-функциональными связями общности финансовых институтов и отношений⁹, так и посредством использования разработанного в экономической, а затем и в юридической науке понятия и содержания финансово-кредитного механизма, включающего, с экономической точки зрения, комплекс экономических рычагов и финансовых отношений на всех уровнях хозяйствования¹⁰.

С позиции финансово-правовой науки финансово-кредитный механизм представляет собой ни что иное, как правовую модель развития финансовых отношений. Цель финансово-кредитного механизма, объединяющего совокупность взаимосвязанных финансово-правовых институтов, начиная с института денежной эмиссии и заканчивая финансированием и ценообразованием¹¹, заключается в наполнении экономики государства деньгами в объеме,

юридических наук : 12.00.04 / Васянина Елена Леонидовна; [Место защиты: Ин-т государства и права РАН]. — Москва, 2016. — 54 с.

⁹ *Игнатенко Д. И.* Государственно-правовое регулирование финансовой деятельности в России в XVIII — начале XX века : Историко-правовой анализ : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.01 / С.-Петерб. ун-т МВД РФ. — Санкт-Петербург, 2005. — 58 с.

¹⁰ *Аллахвердян Д. А.* Финансово-кредитный механизм развитого социализма / Д. А. Аллахвердян. — Москва : Финансы, 1976. — С. 5.

¹¹ Финансовый механизм и право [Текст] : монография / [Бочкарева Е. А. и др.] ; под общ. ред. С. В. Запольского ; Ин-т государства и права Российской акад. наук. — Москва : КОНТРАКТ, 2014. — 247 с.

достаточном для достижения сбалансированного экономического роста.

Описываемая в современных финансово-правовых исследованиях конструкция финансово-кредитного механизма как нормативно-правовая модель, обеспечивающая системно-структурное построение правового материала, способствующая взаимодействию денежно-кредитной, бюджетной, фискальной политики, политики, складывающейся в области ценообразования, корреспондирует сформированным в экономической науке экономическим теориям, изучающим воздействие денег на денежную систему. Например, современная денежная теория, рассматривающая деньги в качестве долговых инструментов, которые погашаются участниками гражданского оборота при уплате налогов¹², построена на взаимодействии институтов денежной эмиссии, налогов, кредитования и финансирования, развитие которых должно быть подчинено достижению общих целей управления финансами.

О системе финансового права

Споры, ведущиеся в юридической литературе о предмете и системе финансового права, рискуют стать бесконечными. И этому есть простое и убедительное объяснение — через решение вопроса о предмете и системе идет путь к познанию социальной ценности и значимости финансового права в системе иных отраслей и в правовом регулировании социально-экономической жизни. Что же касается вопроса о системе, то он теснейшим образом связан с предметом финансового права и служит его другой стороной. Действительно, систематизировать мы вправе только то, что входит в систему, а система формирует предмет по его «периметру». Наличие хотя бы одного элемента, не относящегося к интегративной оценке, может существенно повлиять на понимание предмета в целом. Эту ошибку допускают нередко ученые-юристы, включая в предмет, а следовательно, и в

¹² Грищенко В., Остапенко В., Ткачев В., Трунев В. Современная денежная теория (ММТ): новая парадигма или набор рекомендаций для макроэкономической политики // Экономическая политики. 2021. Т. 16. № 3. С. 8–43.

систему финансового права несвойственные этой отрасли права юридические механизмы и явления.

Вопрос о системе финансового права возник, скорее всего, в семидесятые годы прошлого века, когда идея систематизации права особо остро ставилась в юридической литературе, но, тем не менее, и до этого времени, финансовое право строилось, ориентируясь на систематизирующие факторы. Можем даже заметить, что на каждом историческом этапе становления финансовые правоотношения «выдвигают» ведущий правовой институт, вокруг которого строится вся отрасль финансового права. Во время своего зарождения, когда отрасль еще именовалась «государственное хозяйство», ведущим институтом были разнообразные *пошлины и акцизы*, за счет которых формировались государственные доходы; иные финансово-правовые институты либо вообще отсутствовали, либо находились в зачаточном состоянии. Что же до *пошлин и акцизов*, то юридический уровень их установления и взимания был достаточно развит, что создавало благодатную почву для развития других финансовых инструментов¹³.

На рубеже двадцатого века все большее внимание специалистов приобретают уже налоговые проблемы, что, конечно связано с развитием налогового законодательства, а последнее было порождением развивающегося в России капитализма. Соответственно, центром финансово-правовой науки становится на какое-то время *налоговое право*.

Советский период характерен господством *бюджетного права*. Отчасти это объясняется тем, что термин «финансы» как буржуазный термин был выведен из обращения, а проблемы банковского права и кредита относились к гражданскому (торговому) праву. Бюджет, мобилизация в него доходов и совершение государственных расходов как самый важный инструмент государственной экономической политики, на протяжении многих советских десятилетий, выступая

¹³ Лушникова М. В. Наука финансового права на службе государству: российские государственные деятели и развитие науки финансового права : (историко-правовой очерк) : монография / М. В. Лушникова, А. М. Лушников ; М-во образования и науки Российской Федерации, Ярославский гос. ун-т им. П. Г. Демидова. — Ярославль : Ярославский гос. ун-т им. П. Г. Демидова, 2010. — 494 с.

центром притяжения внимания многих ученых, в том числе и юристов. Достаточно сказать, что бюджетному праву посвятили многие свои исследования Е. А. Ровинский, Л. К. Воронова, Н. И. Химичева, М. И. Пискотин, О. Н. Горбунова... — основатели национальной теории финансового права.

В 1938 году по результатам Всесоюзного совещания по проблемам системы права, проведенного под руководством А. Я. Вышинского, финансовое право было включено в систему отраслей советского права для *целей преподавания в высших учебных заведениях*. Последнее обстоятельство со временем было забыто и финансовое право стало рассматриваться и как научное направление, естественно с приоритетом бюджетного права, что наблюдается и в настоящее время.

Выделение финансового права в отдельный предмет изучения правоведения, ознаменованное выпуском первого советского учебника¹⁴, как и следовало ожидать, породило совпадение предмета и системы как элемента учебного курса и как одной из составляющих науки финансового права, что наблюдается и сейчас. Обратим внимание на то, что ни в учебном, ни в научном смыслах ни одной, сколько-нибудь приемлемой концепции финансового права создано не было — вместо нее зачастую фигурируют принципы финансово-правового регулирования, сущность финансовой политики, виды финансовых правоотношений и другие общие понятия. В то же время остаются вне программы многие конституирующие отрасль финансовые институты. Зададимся вопросом, а может ли тот или иной правовой массив претендовать на статус отрасли, если у него общая часть отсутствует или просматривается только в конкретных очертаниях? Далеко не случайно в семидесятых-восемидесятых годах прошлого века существовало мнение о упразднении этого предмета и этой отрасли правовой науки, что привело бы к возникновению громадного пробела в изучении права, особенно правового регулирования имущественных отношений.

¹⁴ Финансовое право : учебник для юридических высших учебных заведений / [доцент Гурвич М. А. и др.] ; Всесоюзный ин-т юридических наук НКЮ Союза ССР. — Москва : Юридическое изд-во, 1940.

Реформы социально-экономических основ существования российского общества конца двадцатого века коренным образом изменили отношение к финансовому праву, его роли в развитии экономики и в государственном строительстве. Мириться с пониманием финансового права как учетно-распределительного инструмента исполнительной власти — значит игнорировать возможности интенсификации общественного производства финансовыми методами, с другой стороны, обрекать хозяйственный механизм на произвольное оперирование ресурсами и доходами всего общества коммерческим банкам и другим весьма многочисленным финансовым институтам, действующим во имя собственных интересов в весьма разреженном правовом пространстве.

Приведенный пунктирный обзор становления науки финансового права потребовался для иллюстрации подвижности системы финансово-правовых ценностей в их взаимодействии и возможности появления иного «лидера» или даже «лидеров», что целиком зависит от существующей экономической обстановки. Социалистическое плановое хозяйство, основанное на государственной собственности на средства и результаты производства, предполагающее жесткий контроль за эмиссией наличных и безналичных денег, планирование банковского кредита, плановое ценообразование и контроль за ценами, было ограждено от финансовых кризисов и денежной инфляции. То, что эти достоинства сопровождали одновременно немалые экономические недостатки, признавалось следствием несовершенства действующего хозяйственного механизма.

Плановость национальных финансов позволяла государству осуществлять экономическую политику, в минимальной степени основанную на предостаточно-обязывающем правовом регулировании финансовых отношений; значительно большее распространение имел способ управления финансовыми процессами методом *одностороннего долженствования* — в распределении прибыли предприятий, в выдаче им кредитов, в совершении расчетов и т. д. Первоочередное удовлетворение публичных экономических интересов естественным образом выдвигало бюджетное право на ведущую роль в системе финансового

права, а само народное хозяйство с полным на то основанием можно было считать бюджетно-ориентированной экономикой.

Современный финансовый механизм, созданный в результате реформы отношений собственности, внедрения рыночных начал в сочетании с плановым регулированием и повышением роли права, позволят по новому посмотреть на систему финансового права — прежде всего, в аспекте эффективности частей этой системы. Можно с уверенностью констатировать, что «лидерство» бюджетного права сообщало действенность и значимость всем другим финансово-правовым институтам, прежде всего потому, что они в своей сфере служили цели бюджетного права — исполнению бюджета по доходам и расходам. Не говоря о регулировании государственных доходов, эта черта проявлялась и в банковском праве, и в финансах предприятий и в финансовом контроле. Собственно финансовый правовой порядок, финансовая дисциплина в недалеком прошлом были пронизаны идеями защиты интересов государства как собственника финансовых резервов и ресурсов.

Новые времена привнесли существенные изменения в этот порядок вещей. Наряду с интересами государства финансовое право служит интересам муниципалитетов, хозяйственных систем, отдельных хозяйствующих субъектов, граждан как таковых. Это потребовало существенного расширения финансовой правосубъектности всех участников экономического оборота во многих сферах, но, прежде всего, — в реальных возможностях распоряжения своими доходами, снятия многих преград по способам их получения и использования. Иное наполнение получили многие финансовые институты, такие как налог, кредит, бюджетное финансирование, государственный долг, финансовое планирование.

Разнообразные реформы, как и следовало ожидать, привели к разбалансированию системы финансовых институтов национальной экономики, — отработанный за годы плановой экономики порядок их взаимодействия был нарушен, что привело ко многим социальным проблемам конца прошлого и начала текущего века, которые были с разной степенью успеха решены впоследствии.

О совершенствовании правовой модели финансовых отношений

В условиях бурного развития финансового законодательства перед представителями финансово-правовой науки стоит задача, связанная с оценкой сформированной правовой модели финансовых отношений, которую целесообразно осуществлять через призму функционирования финансово-кредитного механизма, поскольку его эффективность является маркером качества правовых средств воздействия на сферу управления финансами.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, согласно которому одна из ключевых проблем, возникающих в процессе регулирования финансовых отношений, состоит в том, что совершенствование отдельных правовых институтов, охватываемых системой финансового права, происходит без учета цели развития финансово-кредитного механизма. Такое обособленное корректирование отдельных финансово-правовых институтов приводит к разнонаправленности действий органов публичной власти, обеспечивающих управление финансовой сферой, к рассинхронизации монетарной, фискальной, бюджетной политики, и, как следствие, — не позволяет достичь цели, ради которой в финансовое законодательство вносились изменения и дополнения.

Ярким примером изложенного является недавно проведенная законодателем «донастройка» налоговой системы, выразившаяся в масштабных поправках в налоговое законодательство, однако так и не позволившая обеспечить достижение цели ее проведения, заключающейся в более справедливом распределении фискальной нагрузки между участниками гражданского оборота и способствующей развитию их экономической и инвестиционной активности.

В результате внесения многочисленных поправок в финансовое законодательство без учета специфики и цели развития финансово-кредитного механизма произошла ситуация, при которой увеличение фискальной нагрузки на фоне жесткой денежно-кредитной политики, а также нехватки правового инструментария, обеспечивающего финансовую и хозяйственную самостоятельность организаций (предприятий) как первичного звена экономики, привела к острой зависимости последних от бюджетной системы.

Недостаток правовых средств для привлечения инвестиций и получения доходов привело к появлению законодательных инициатив, принятию нормативных правовых актов, а также иных мер, применение которых препятствует решению одной из ключевых задач по достижению национальных целей — укреплению финансового суверенитета¹⁵. Так, не вписываются в разрабатываемую в финансово-правовой доктрине концепцию правового обеспечения финансового суверенитета Указ Президента РФ от 01.07.2025 № 436 «О дополнительных гарантиях прав иностранных инвесторов», который гарантирует новым иностранным инвесторам возможность вывода их вложений, а также закон¹⁶, разрешающий создание цепочек компаний, принадлежащих друг другу, который, с одной стороны, расширяет возможности предпринимателей по организационному структурированию своего бизнеса, однако, с другой стороны, может привести к рискам налоговой и финансовой оптимизации. Более того, на фоне применения мер по укреплению финансового суверенитета в октябре 2024 г. Россия нарастила инвестиции в американские государственные облигации до \$28 млн¹⁷.

Сложившаяся ситуация в сфере регулирования финансовых отношений требует разработки правового инструментария, который, *во-первых*, позволит обеспечить возможность создания автономного режима развития организаций (предприятий) посредством усиления их финансовой и хозяйственной самостоятельности, а *во-вторых*, поспособствует установлению баланса между деятельностью Правительства РФ по достижению национальных целей развития и целями денежно-кредитной политики, т. е. поможет

¹⁵ Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 13.05.2024. № 20. Ст. 2584.

¹⁶ Федеральный закон от 07.07.2025 № 201-ФЗ «О внесении изменений в статьи 10 и 47 Федерального закона “Об акционерных обществах”, статью 7 Федерального закона “Об обществах с ограниченной ответственностью” и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Российская газета. № 150. 10.07.2025.

¹⁷ Россия в октябре вложила в государственные облигации США \$28 млн // Коммерсант, 20 дек. 2024.

скоординировать действия регуляторов денежно-кредитной сферы — Банка России и Правительства РФ.

Совершенствование правового регулирования по указанным направлениям на сегодняшний день осуществляется посредством внедрения правовых инструментов, обеспечивающих развитие инвестиционной активности, к числу которых относятся федеральный и региональные инвестиционные вычеты, применяемые в рамках налогообложения прибыли организаций в связи с осуществлением капитальных вложений. А недостаток юридической конструкции управления денежной массой, позволяющей синхронизировать монетарную, бюджетную, фискальную политику, планируется компенсировать посредством снижения бюджетных рисков по программам льготного кредитования, а также в результате создания механизма субсидирования размещения ценных бумаг предприятий, что, по мнению экспертов, даст менее выраженный инфляционный эффект, по сравнению с субсидированием процентных ставок¹⁸.

Насколько эффективными являются предлагаемые инструменты управления финансами? Достаточно ли будет применяемых мер для достижения поставленных целей развития финансово-кредитного механизма?

Ответы на поставленные вопросы имеют ключевое значение для определения основных направлений совершенствования правового обеспечения финансово-кредитной сферы и требуют проведения более глубокого анализа взаимодействия внедряемых бюджетных, налоговых и кредитных инструментов регулирования финансовых отношений.

Другое, не менее важное направление научных исследований связано с изучением цифровой сущности финансового права¹⁹. Одна из проблем, которую можно выделить в

¹⁸ Филоненко В. Застройщику — взаимозачеты, людям — дешевое жилье // ПГ: <https://www.pnp.ru/economics/zastroyshhiku-vzaimozachety-lyudyam-deshevoe-zhile.html>

¹⁹ Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее / И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина, Н. Е. Абрамова [и др.]. — Москва : Общество с ограниченной ответственностью «Издательский дом “Юриспруденция”», 2022. — 272 с.

рамках данного вектора научных изысканий заключается в том, что цифровая трансформация финансово-кредитного механизма, облегчая процесс сбора, обработки и хранения информации и способствуя сокращению административных процедур, на сегодняшний день не сопровождается проведением работы по конкретизации условий исполнения финансовых обязательств.

Результатом такого подхода законодателя стало активное применение в сфере управления финансами «метода одностороннего долженствования», исключающего эффективное взаимодействие органов публичной власти и участников гражданского оборота.

Произошла ситуация, при которой формирование правовой модели финансовых отношений оказалось подчинено информационным системам. Вместе с тем «...право, как и законодательство, не может зависеть от появления тех или иных технологий»²⁰, а потому внедрение цифровых платформ в функционирование финансово-кредитной системы не должно препятствовать развитию предоставительно-обязывающего регулирования финансовых отношений. В противном случае это чревато ослаблением гарантий защиты права лица на распоряжение финансами.

Еще одно препятствие, существующее в сфере функционирования финансово-кредитного механизма, вызвано проблемой соотношения публичных и коммерческих функций отдельных участников гражданского оборота.

Изложенное можно продемонстрировать на примере правового статуса банков, основной целью деятельности которых на фоне реализации ими значительного объема публично-правовых функций является извлечение прибыли²¹. В результате сформированного в правовом регулировании подхода произошла ситуация, при которой для

²⁰ Научные концепции развития российского законодательства : монография / В. Р. Авхадеев, Е. Г. Азарова, Л. В. Андриченко и др. ; под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — 8-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2024. — С. 387.

²¹ См.: ст. 1 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

достижения коммерческих целей банки задействуют бюджетно-правовой механизм, а банковское кредитование перестало быть эффективным инструментом регулирования экономики.

Проведенный анализ позволяет констатировать, что формирование подхода к пониманию сущности современного финансового права целесообразно осуществлять через призму выработанных в экономической науке категорий, служащих инструментом для анализа экономических процессов, и получивших развитие в финансово-правовой доктрине. К числу таких категорий относится финансово-кредитный механизм, функционирование которого основано на финансовых правоотношениях как обязательно-го, так и контрольно-организационного характера.

Описываемой в финансово-правовых исследованиях юридической конструкции финансово-кредитного механизма как нормативно-правовой модели, обеспечивающей системно-структурное построение правового материала, способствующей взаимодействию денежно-кредитной, бюджетной, фискальной политики, корреспондируют сформированные в экономической науке теории, изучающие воздействие денег на денежную систему.

Учитывая тот факт, что овладение финансово-кредитным механизмом — необходимая предпосылка для эффективного управления финансами, цель финансово-правовой науки состоит: во-первых, в изучении существа финансово-кредитного механизма, обеспечивающего наполнение экономики деньгами в объеме, достаточном для достижения сбалансированного экономического роста; во-вторых, в разработке правового инструментария, способствующего эффективному развитию денежно-кредитной сферы.

Ориентируясь на интегральный тип правопонимания, а также учитывая охватываемые финансово-кредитным механизмом правовые институты, финансовое право следует рассматривать как совокупность регулятивных комплексов, к числу которых относится эмиссионное, фискальное, бюджетное право, право государственных (муниципальных) расходов, а также финансовый контроль в юридическом

отношении опосредствующих финансово-кредитный механизм национальной экономики.

В условиях изменения парадигмы права нельзя не заметить, что в случае признания эмиссионно-денежного права общей частью российского финансового права, элементы особенной части приобретают не только гармоничную модель взаимодействия между собой, но и эмиссионно-денежную направленность, своеобразную специализацию. Чем быстрее и оперативнее действует эмиссионный механизм, тем полнее удовлетворяются потребности хозяйствующих субъектов в финансировании производственных программ и заданий, чем точнее осуществляется бюджетная политика по доходам и расходам, тем более эффективен национальный финансовый механизм. И роль права как в законодательном, так и в правоприменительном аспекте не может быть преуменьшена.

Таким образом, речь идет не о технической реконструкции учебных программ, хотя и это очень важно, не о корректировке терминологии, но об очередной смене курса развития финансового права в силу изменяющейся социально-политической и экономической обстановки. Эмиссионно-денежное право (назовем его условно так), поставленное во главу финансово-правовых исследований, позволит по-новому взглянуть на многие ценности права и выйти на проблемы повышенной актуальности с их решением.

Исследование системы финансового права позволило авторам монографии резюмировать, что особенная часть финансового права должна быть сводом норм, регулирующих отдельные виды финансовых обязательств и обеспечивать единообразность регулирования и правовых гарантий для субъектов-участников. Вряд ли рассредоточение регулирования финансовых обязательств по различным законодательным актам и решениям исполнительных органов отвечает сейчас потребностям практики.

Существующее положение вещей, когда источники финансового права не только терминологически не совпадают и противоречат друг другу, не может признаваться нормальным. В связи с этим возникают теоретические перспективы разработки и предложения законодателю проекта

Закона о финансах или основ финансового законодательства в качестве основополагающего акта о финансовой системе в целом. Принятие подобного закона позволило бы существенно улучшить качество регламентации финансовых отношений путем их структуризации.

1.2. О финансово-правовых конструкциях хозяйствования

В финансово-правовой науке изучению категории финансового обязательства до сих пор не уделяется должного внимания, что существенно тормозит развитие финансового законодательства. Во многом это обусловлено сформированным в рамках гражданско-правовой доктрины узким подходом к определению природы обязательственных правоотношений, согласно которому «обязательство как научное понятие, имеет смысл и значение только тогда, когда оно рассматривается в качестве специфической правовой формы опосредования товарно-денежных отношений»²², а потому «никаких обязательств в публично-правовых отношениях не существует»²³.

Вместе с тем нельзя не обратить внимание на тот факт, что многие отношения в трудовом, экологическом, административном и, в особенности, в финансовом праве носят отчетливый имущественный характер и складываются по поводу отчуждения одним субъектом и приобретения другим субъектом денежных средств или иных платежных ценностей. В силу предоставительно-обязывающего характера права как регулятора общественных отношений оборот денежных и других платежных средств максимально близко приближается к обязательственным отношениям, и, фактически ими и является, обладая, тем не менее, другой правовой природой, нежели гражданские обязательства, что и будет показано ниже.

²² Гражданское право. Учебник. Часть I. Издание третье, переработанное и дополненное / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. — М.: Проспект, 1998. — С. 484.

²³ Фогельсон Ю. Б. Избранные вопросы общей теории обязательств: Курс лекций. — М.: Юрист, 2001. — С. 62.

Следует отметить, что категория «обязательство» уже достаточно давно используется в финансово-правовой доктрине. Например, применительно к регулированию отношений по обязательным платежам в бюджет принцип строгого соблюдения финансовых обязательств упоминается в учебнике «Финансовое право», разработанном секцией финансового права Института права Академии Наук при СНК СССР, изданном в 1940 году²⁴. На обязательственный характер отношений, возникающих по поводу функционирования финансовой системы, указывал в статье «Предмет советского финансового права» Е. А. Ровинский, отмечая, что обязательственные отношения возникают в процессе ссудных операций Государственного банка, из деятельности Госстраха, по облигациям государственного займа и т. д.²⁵

В современной правовой доктрине исследования категории «обязательство» применительно к сфере регулирования публичных отношений постепенно начинают приобретать новый уровень развития, нацеленный на конкретизацию природы и условий осуществления обязательств в публичном, в т. ч. финансовом праве.

В целом обязательство, представляющее собой особую правовую связь между его субъектами, выступает в качестве способа воздействия на имущественные отношения²⁶, охватываемые сферой регулирования, как частного, так и публичного права. Например, формирование и распределение государственных доходов «происходит посредством осуществления платежей по ряду обязательств, из которых некоторые рассматриваются в гражданском праве, некоторые же в других юридических дисциплинах»²⁷, в частности, в трудовом, финансовом праве и т. д.

²⁴ Финансовое право : учебник для юридических высших учебных заведений / [доцент Гурвич М. А. и др.] ; Всесоюзный ин-т юридических наук НКЮ Союза ССР. — М.: Юридическое изд-во, 1940. — С. 5.

²⁵ Ровинский Е. Предмет советского финансового права // Советское государство и право. 1940. № 3. С. 29–56.

²⁶ Мамутов В. К. Хозяйственное право. Избранные труды. — Екатеринбург: Бизнес, менеджмент и право, 2008. — С. 101.

²⁷ Агарков М. М. Общая часть советского обязательственного права дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1938. — С. 21.

Статья 307 Гражданского кодекса РФ, воспринимаемая как модель обязательства, неслучайно содержит оборот «в силу обязательства». Вступление двух и более лиц в обязательственные отношения порождает автономный правовой режим взаимодействия этих лиц, имеющий приоритет над общеправовым регулированием, вытекающим непосредственно из закона или иного источника права. Обязательство как способ регулирования финансовых отношений обеспечивает взаимодействие лиц, обладающих «противоположными качествами, и связанными между собой единством предмета, составляющего в одно и то же время предмет права, принадлежащего первому, и предмет долга, обременяющего последнего из этих лиц»²⁸.

Посредством вступления в обязательство создается правовая связь внеотраслевого наполнения, которое может конкурировать с положениями закона. Изложенное можно продемонстрировать на примере юридической силы финансовых обязательств, вытекающих из соглашений о разделе продукции. Так, п. 7 ст. Федерального закона от 30 декабря 1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» и п. 15 ст. 346.35 НК РФ установлено, что при выполнении соглашений, заключенных до вступления в силу Закона «О соглашениях о разделе продукции» в случае несоответствия актов законодательства о налогах и сборах Российской Федерации условиям указанных соглашений применяются условия таких соглашений.

В настоящем параграфе авторами предпринимается попытка доказывания того, что юридическая конструкция обязательства не только не противоречит публично-правовой природе тех или иных отношений, но способствует достижению соответствующих целей правового регулирования. Детальная проработка правил возникновения и исполнения гражданских обязательств в ГК РФ позволяет в порядке рецепции, использовать многие нормы и юридические конструкции в сфере регулирования публичных правоотношений, в особенности в области финансовых отношений — налоговых, бюджетных, расходных, эмиссионных.

²⁸ Первоначальный проект общих положений об обязательствах. — Санкт-Петербург. Типография Правительствующего Сената. 1890. — С. 2.

О правовой природе финансовых обязательств

Вопреки бытующему мнению о том, что правовая ценность обязательства монопольно «принадлежит» цивилистике, реалии свидетельствуют о другом. Во многих ситуациях иной правовой природы наблюдается парное регулирование, в которых должник взаимодействует с кредитором, а кредитор с должником. Таковы, в частности отношения по оплате труда, по пенсионному обеспечению и другим видам социальной защиты, по финансированию государственных программ, по возмещению урона природным ресурсам общества. Такая же парность наблюдается в сфере наложения экономических санкций, административных штрафов и ряде других случаев.

В сфере материальных финансовых правоотношений (налоговых, бюджетных, расходных, эмиссионных) мы отчетливо видим, как минимум, двух участников, объединенных единой для них программой, осуществление которой одним субъектом находится в зависимости от действий другого субъекта, что, как известно, служит важнейшим признаком обязательства. Например, уплата налога одним субъектом связана с действиями другого субъекта (налогового органа) по зачислению средств в бюджет — одна обязанность корреспондирована другой обязанностью.

Многих специалистов, в целом склонных к признанию существования как юридической реальности финансовых обязательств, останавливает отсутствие в финансовых правоотношениях встречного удовлетворения. Действительно, налогоплательщик, исполнивший свою обязанность, далек от ожидания материальной выгоды. Однако нельзя не заметить выгоду другого характера — абстрактную возмездность, проявляющуюся в оказании государственных услуг, исключение возможности государственного принуждения посредством обращения в доходы государства тех или иных средств налогоплательщика, наконец, просто исполнение в полном объеме и в срок публичной обязанности.

Остановимся на последней констатации. Предположительно, в сфере налогообложения, как и в других областях финансов, существует своеобразная «идеальная совокупность» двух правовых явлений — публичная обязанность,

адресатом которой как правообладатель является государство, и частно-публичное правоотношение, складывающееся по поводу исполнения вышеназванной публичной обязанности. На эту мысль наводит несовпадение субъектного состава в этих правоотношениях — налогоплательщик, в первом случае находится в правовой связи с государством, во — втором — с налоговым органом как с самостоятельным правосубъектом, лишь созданным государством. Подобное «удвоение» наблюдается и в других финансовых правоотношениях, которое, как представляется, есть не что иное, как генетический признак имущественных процессов, протекающих и возникающих как властеотношения²⁹.

Дело в том, что имущественный характер тех или иных операций предопределяет их совершение в виде сделки, которая может быть односторонняя, многосторонняя, но в любом случае она должна вызывать возникновение, изменение или прекращение соответствующего вещного (имущественного) права. Если к этому результату приводит взаимодействие на основе диспозитивности участников или одного участника (односторонняя сделка), мы имеем все основания считать сделку регулируемой гражданским правом. Если же инициатива, порядок осуществления и ряд других факторов в той или иной степени характерны вкраплением императивного регулирования, речь может идти о сделках в трудовом, административном, экологическом правовом режиме.

Финансовое право регулирует имущественные сделки, складывающиеся как реализация государственной власти в сфере формирования и использования публичных фондов. Если сама потребность публичных денежных фондов — есть особенность социально-экономического развития общества, то использование этого института протекает в форме финансирования соответствующих программ, мероприятий, учреждений³⁰.

Юридическая сущность категории «финансовое обязательство» следует искать не столько в правовых, сколько в

²⁹ Еремин С. Г. Договор в финансовом праве / С. Г. Еремин. — М.: Изд. Балабанов И. В., 2008. — 156 с.

³⁰ Худяков А. И. Избранные труды по финансовому праву / А. И. Худяков. — Санкт-Петербург : Юридический центр-Пресс, 2010. — С. 121.

экономических причинах. Хозяйственная деятельность не может ограничиваться лишь диспозитивными (горизонтальными) отношениями, в значительной мере она строится на финансировании, которое является другой ипостасью экономического оборота. Первоначально эта сфера действительно носила характер одностороннего волеизъявления, как, в частности, все еще имело место при распределении бюджетных средств между регионами, отраслями, программами. Но правовое опосредование, проникающее в сферу бюджетных отношений, «реконструирует» финансовые отношения в двусторонние обязательственные правовые связи, к которым применимы все достижения и ценности, присущие праву в целом. Такие терминологические обороты как «финансовый договор», «налоговый кредит», «бюджетный кредит», «бюджетный иммунитет», — в конечном счете косвенное, но видимое свидетельство цивилизирования финансового права.

Разворачивающаяся цифровизация регулирования экономических процессов служит дополнительным стимулом к совершенствованию юридического инструментария осуществления финансовой политики. Нет сомнения и в том, что использование в законодательстве категории «финансовое обязательство» позволит научно обогатить как теорию, так и практику управления финансовыми ресурсами и доходами.

Насущной задачей в настоящее время выступает систематизация финансовых обязательств с целью приведения их совокупности в упорядоченность подобно той, которая присутствует в гражданском законодательстве. Ряд ученых весьма близко подошли к решению этой проблемы³¹ и в юридической литературе предложены разные основания классификации финансовых обязательств. В частности, многообразие финансовых обязательственных правоотношений можно систематизировать в зависимости от характе-

³¹ *Бордюг И. С.* Налоговое обязательство в российском праве : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : Омск, 2009. — 26 с.; *Омелехина Н. В.* Финансовые обязательства в системе российского права. Часть 1. Межотраслевая природа финансовых обязательств // Финансовое право. 2016. № 3. С. 10–17.

ра взаимоотношений субъектов. С учетом изложенного, можно выделить: а) правоотношения, складывающиеся в сфере формирования государственных доходов (налоговые, неналоговые платежи в бюджет и другие публичные фонды); б) бюджетные правоотношения, связанные с распределением государственных доходов между бюджетами различных уровней и внебюджетными фондами; в) правоотношения, складывающиеся в сфере осуществления публичных расходов — совершение платежей и отчислений в распоряжение и использование хозяйственных структур, государственных организаций и учреждений, связанные с осуществлением разнообразных национальных программ и других плановых мероприятий; г) кредитные, эмиссионные и расчетные правоотношения (в их публичной стадии развития), нуждающиеся в регулировании в связи с обеспечением стабильности национальных платежных средств и предотвращением инфляции и обесценивания денег.

О законодательной реализации конструкции финансового обязательства доходно-расходного типа

В условиях структурной перестройки мировой экономики, явившейся причиной трансформации финансовых правоотношений, особую актуальность приобретают проблемы законодательной реализации конструкции финансового обязательства «...с помощью которой соответствующие отношения приобретают качество двусторонности, выражают собой обоюдный, имущественный или иной экономический интерес сторон»³².

Исчерпывающим образом конструкция финансового обязательства закреплена в НК РФ, в рамках которого определены налогоплательщики, а также элементы юридического состава налогов, представляющие собой не что иное, как ключевые условия осуществления обязательственных правоотношений, возникающих между физическими, юридическими лицами (фискальными должниками) и налоговыми органами (фискальными кредиторами). Далеко не

³² Запольский С. В. Самофинансирование предприятий: (Правовые вопросы). — М.: Юрид. лит., 1988. — С. 71.

случайно отношения, регулируемые НК РФ, Конституционный Суд Российской Федерации признает финансовыми обязательствами.

Вместе с тем вопросы законодательной реализации конструкции фискальных (налоговых) обязательств до сих пор являются предметом острых политических дискуссий и научных исследований. Прежде всего, это обусловлено тем, что формирование и исполнение налоговых обязательств осложняется применением закрепленных НК РФ административных процедур, направленных как на установление отдельных элементов юридического состава налога, так и на обеспечение проведения расчетов с бюджетной системой Российской Федерации. В частности, речь идет о применении заявительного порядка предоставления налоговых льгот по соответствующим налогам; процедуре оспаривания кадастровой стоимости объектов недвижимости, являющейся налоговой базой по имущественным налогам; процедуре снятия индивидуального предпринимателя с учета в налоговом органе, с которой законодатель связывает прекращение начисления страховых взносов; заявительном порядке зачета (возврата) излишне взысканных (уплаченных) налогов и т. д.

Помимо изложенного проблемы в сфере осуществления финансовых обязательств обусловлены тем, что до сих пор не утратили актуальность споры, связанные с определением экономического основания налога, а именно, с начислением налога на имущество, физически не существующего³³, а также споры по поводу определения срока давности взыскания недоимки, который имеет принципиальное значение при определении оснований прекращения налоговых обязательств³⁴.

Многочисленные административные процедуры нивелируют обязательственный характер налоговых правоот-

³³ Определение Верховного суда Российской Федерации от 17 февраля 2015 г. по делу № 306-КГ14-5609; Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Челябинского областного суда от 12 февраля 2019 года по административному делу № 2а-4560.

³⁴ Постановление Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 18 марта 2008 № 13084/07.

ношений. В корне противоречат природе налогового обязательства и являются неприемлемыми положения НК РФ, в соответствии с которыми реализация права налогоплательщика на защиту ставится в зависимость от условий исполнения налогового обязательства. Например, по смыслу положений ст. 64 НК РФ, рассрочка исполнения фискальной обязанности возможна лишь в случае отказа налогоплательщика от реализации права на защиту.

Следует отметить, что внедрение в механизм фискального администрирования информационных систем, использование которых позволяет применить уведомительный порядок исполнения налоговой обязанности, позволило законодателю запустить процесс сокращения административных процедур, обеспечивающих осуществление налоговых правоотношений. Это обусловлено тем, что цифровизация фискального администрирования позволяет автоматически определять ключевые элементы юридического состава налога без участия налогоплательщика.

Процесс сокращения налоговых обязанностей и административных процедур в налоговом праве сопровождается расширением рецепции частноправовых конструкций, которые фактически начинают конкурировать с инструментами осуществления контрольно-надзорной функции и могут рассматриваться в качестве эффективных правовых средств воздействия на субъектов налоговых правоотношений. Подчеркнем, что законодатель никогда не отрицал возможность применения универсальных юридических конструкций в регулировании налоговых отношений. В частности, в НК РФ изначально были закреплены и успешно применяются положения об обязанности налогового органа, как стороны налогового обязательства, возместить убытки, причиненные налогоплательщикам вследствие своих неправомерных действий.

На сегодняшний день в правоприменительной практике складывается подход, в рамках которого на лицо, нарушившее положения налогового законодательства, вместо применения мер налоговой ответственности может быть возложена обязанность возместить убытки, причиненные контрагенту. Анализ судебной практики позволяет

констатировать, что предъявление налогоплательщиком требований к недобросовестному контрагенту о возмещении убытков в сумме налоговой выгоды, признанной налоговым органом необоснованной, мотивирует налогоплательщиков на добросовестное исполнение налоговых обязанностей и соблюдение финансовой дисциплины³⁵.

Изложенное является ярким примером, позволяющим продемонстрировать применение подхода к регулированию финансовых отношений, нацеленного на преодоление разрыва между отраслями права. Иными словами, речь идет о стремительном развитии обратного процесса по отношению к сформированному в прошлом веке отраслевому подходу к системе права, в рамках которого фактически «произошло растаскивание норм административного права по новым отраслям»³⁶ и в результате которого взаимодействие субъектов финансового права долгое время обеспечивалось с помощью многочисленных административных процедур, нивелирующих обязательственный характер финансовых правоотношений.

Существенное влияние на формирование структуры финансового обязательства и порядок его исполнения оказывают особенности функционирования системы государственного управления. Особенно ярко эта взаимосвязь прослеживается на примере финансовых обязательств расходного типа, обеспечивающих реализацию механизма бюджетного финансирования.

Современная система государственного управления базируется на функционировании многочисленных сепаратных денежных фондов, управление которыми осуществляется отдельными субъектами (государственными

³⁵ Определение Верховного суда Российской Федерации от 09 сентября 2021 г. № 302-ЭС21-5294 по делу № А33-3832/2019. [Электронный ресурс] // URL : https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/39683faa-0cba-4d6e-b48f-8cda2e4cd3a9/47278dd2-d797-42d0-801b-8867b935b0b6/A33-3832-2019_20210909_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True

³⁶ Кобзарь-Фролова М. Н. Академическая наука отечественного административного права: от истоков к новым свершениям (к 85-летию сектора административного права и административного процесса ИГП РАН) // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 3.1 С. 21–36.

корпорациями, саморегулируемыми организациями и т. д.), наделенными властными полномочиями, что приводит к усложнению структуры финансового расходного обязательства, превращая его в трехстороннее правоотношение, одной из сторон которого выступает публичный субъект, выполняющий роль проводника бюджетных денег до их конечного получателя.

Как показывает анализ документов, составленных контрольно-счетными органами государства по результатам контрольных мероприятий, сложившийся порядок финансирования приводит к негативным экономическим последствиям для страны, поскольку расходы на финансовое обеспечение деятельности «посредников», участвующих в доведении бюджетных средств до их получателей, являются чрезмерно высокими. Например, Счетной палатой Российской Федерации выявлено неэффективное субсидирование моногородов через дочернюю структуру ВЭБ. РФ — Фонд развития моногородов³⁷. А Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга в ходе проведения контрольных мероприятий установлены факты необоснованного использования бюджетных субсидий «Фондом — региональный оператор капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах». Указанный фонд необоснованно расходовал средства субсидий, выделенных Жилищным комитетом на осуществление его уставной деятельности, что повлекло потери бюджета Санкт-Петербурга в общей сумме 221 358,8 тыс. рублей³⁸.

³⁷ Агапцов А. А., Шторгин С. И. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг и оценка хода реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов». Утвержден коллегией Счетной палаты Российской Федерации 26 марта 2019 года // Бюллетень. 2019. № 7 (259). [Электронный ресурс] // URL: www.ach.gov.ru20.

³⁸ Информация о результатах контрольного мероприятия «Выборочная проверка законности, эффективности и целевого использования бюджетных средств, предоставленных в форме субсидий Жилищным комитетом некоммерческой организации «Фонд — региональный оператор капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах», контроль за реализацией региональных проектов в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года» [Электронный ресурс] // URL: <https://>

В отличие от фискального (налогового) обязательства, конструкция финансового обязательства расходного типа не имеет столь четкого закрепления в актах финансового законодательства. Общие условия осуществления расходных финансовых обязательств, закрепленные в БК РФ, конкретизируются в государственных (муниципальных) контрактах, заключенных в рамках процедуры размещения заказов на поставку товаров, работ услуг для государственных и муниципальных нужд, соглашениях о предоставлении субсидий, бюджетных кредитов и т. д. В сложившейся ситуации важное значение приобретает вопрос о создании единого режима правового регулирования отношений в сфере бюджетного финансирования посредством формирования в системе финансового права такого крупного правового массива как право государственных (муниципальных) расходов³⁹, позволяющего синхронизировать принципы государственной контрактной системы⁴⁰, а также условия соглашений о предоставлении субсидий, бюджетных кредитов с принципами бюджетного процесса.

Отсутствие конкретизации в БК РФ элементов расходного финансового обязательства, а также условий их осуществления приводит к тому, что в отдельных случаях бюджетные средства не используются на выделенные цели. Так, Счетной палатой Российской Федерации установлено, что значительные объемы бюджетных ассигнований, выделенных из резервного фонда Правительства Российской Федерации, не использовались в течение финансового года от

ksp.org.ru/article/633200020/1670/Informaciya-o-rezultatah-kontrolnogo-meropriyatiyaVyborochnaya-proverka-zakonnosti-effektivnosti-i-celevogoispolzovaniya-byudzhetnyh-sredstv-predostavlennyh-v-forme-subsidii-Zhili-schnym-komitetom-nekommercheskoy-organizacii-Fond---regionalnyu-operat

³⁹ Васянина Е. Л. Формирование права государственных расходов в современных условиях социально-экономического развития государства // Финансовое право. 2015. № 6. С. 22–25. Пятковская Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации. Дисс. докт. юрид. наук. — М., 2017. — С. 17.

⁴⁰ Юдин В. В. Бюджетно-правовая природа контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. Дисс. канд. юрид. наук. — М., 2021.

7 до 10 месяцев и числились у ряда главных распорядителей как неисполненные бюджетные назначения⁴¹. Кроме того, неопределенность конструкции финансового расходного обязательства приводит к тому, что бюджетное финансирование фактически превращается в инструмент, с помощью которого государство пытается компенсировать отсутствие эффективных инструментов воздействия на экономику, а также недостатки реализации органами публичной власти контрольно-надзорной функции. Об этом свидетельствуют возрастающие объемы бюджетных средств, выделяемых из резервных фондов органов исполнительной власти на финансирование мероприятий, направленных на предотвращение негативных социально-экономических последствий⁴². Фактически это приводит к увеличению расходов государства на управление, которые, в отличие от расходов на социальное обеспечение, образование, науку и т.д., должны сокращаться⁴³.

Об эмиссионных финансовых обязательствах

На современном этапе экономического развития больше всего проблем связано с осуществлением финансовых обязательств в сфере денежной эмиссии и денежного обращения. Это вызвано, во-первых, «неконтролируемыми

⁴¹ Аналитическая записка о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за январь — декабрь 2021 года.

⁴² Информация о результатах контрольного мероприятия «Выборочная проверка законности, эффективности и целевого использования бюджетных средств, предоставленных в форме субсидий Жилищным комитетом некоммерческой организации «Фонд — региональный оператор капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах», контроль за реализацией региональных проектов в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года» [Электронный ресурс] // URL: <https://ksp.org.ru/article/633200020/1670/Informaciya-o-rezultatah-kontrolnogo-meropriyatiyaVyborochnaya-proverka-zakonnosti-effektivnosti-i-celevogo-ispolzovaniya-byudzhetnyh-sredstv-predostavlennyyh-v-forme-subsidiy-Zhilishchnym-komiteto-nekommercheskoy-organizacii-Fond---regionalnyy-operat>

⁴³ Аллахвердян Д. А. Финансово-кредитный механизм развитого социализма. — М.: Издательство «Финансы», 1976. — С. 155–156.

нарушениями платежного равновесия»⁴⁴, которые обусловлены особенностями развития денежной системы в условиях отступления от золотого стандарта и использования в обороте фиатных денег, а во-вторых, — отсутствием транспарентности условий реализации этих правоотношений. В законодательстве не конкретизированы элементы финансовых обязательств, связанных с формированием и использованием золотовалютных резервов государства, выступающих «специфической формой образования и расходования денежных средств»⁴⁵ и используемых для поддержания стабильного экономического развития государства. Особенно остро проблемы осуществления указанных обязательств возникают под влиянием геополитического кризиса, когда золотовалютные резервы государства подвергаются воздействию со стороны инструментов санкционной политики.

Отсутствие в законе четко определенных условий исполнения финансового обязательства затрудняет процесс осуществления контроля в сфере денежного обращения. В условиях активного развития криптовалютного рынка государство утрачивает контроль за денежным обращением, а положений Федерального закона от 07 августа 2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и Федерального закона от 31 июля 2020 № 259 — ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» недостаточно для осуществления полноценного контроля в обозначенной сфере. Криптовалюта активно используется в денежном обороте и конкурирует с фиатными деньгами. По экспертным оценкам, гражданами Российской Федерации открыто более 12 млн криптовалютных кошельков, а объем средств на ко-

⁴⁴ *Матвеев Е. А.* Правовые основы формирования золотовалютного резерва России: автореферат дис. ... кандидата юридических наук. — М., 2008. — С. 6.

⁴⁵ *Кучеров А. И.* Финансово-правовое регулирование золотовалютных резервов Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата юридических наук. — М., 2018. — С. 5.

шельках составляет порядка 2 трлн рублей⁴⁶. Более того, объем трансграничных операций, в которых биткойн служит промежуточным средством обмена, по данным Всемирного банка, составляет 7,4 %⁴⁷.

Одним из инструментов, обеспечивающих интеграцию механизма оборота цифровых валют в финансовую систему государства, может выступать конструкция элементов юридического состава налога на доходы, полученные от операций с цифровой валюты. Отсутствие конкретизации элементов налогообложения в отношении доходов, связанных с оборотом криптовалют, приводит к тому, что финансовые операции граждан выводятся за «периметр российского финансового сектора»⁴⁸.

Обязательственный подход пока весьма далек от реализации в законодательстве и правоприменительной практике. Тем не менее, вышеназванные соображения дают основания полагать, что категория «финансовое обязательство» в случае ее использования в законодательстве и правоприменении вызовет положительный эффект упорядочения, юридической состоятельности регулирования широкого круга вертикальных имущественных отношений, охватываемых понятием финансового оборота, и будет способствовать развитию финансового законодательства.

Совершенствование законодательной реализации конструкции финансового обязательства должно быть нацелено на обеспечение резистентности финансовой системы к экономическим кризисам посредством воздействия на законы экономики в интересах общества и государства в целом. Иными словами, осуществление финансовых обязательств не может происходить в отрыве от существующих

⁴⁶ Концепция законодательного регламентирования механизмов организации оборота цифровых валют [Электронный ресурс] // URL : <http://government.ru/news/44519/>

⁴⁷ Clemens Graf von Luckner, Carmen M. Reinhart, Kenneth Rogoff. Decrypting New Age International Capital Flows. [Электронный ресурс] // URL : <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36345/Decrypting-New-Age-International-Capital-Flows.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁴⁸ Криптовалюты, тренды, риски, меры. Доклад для общественных обсуждений. [Электронный ресурс] // URL : https://cbr.ru/Content/Document/File/132241/Consultation_Paper_20012022.pdf

законов экономики, соблюдение которых имеет основополагающее значение для обеспечения стабильного экономического развития государства. Например, нарушение закона спроса и предложения может быть спровоцировано экономически необоснованным возникновением эмиссионных и расходных финансовых обязательств и, как следствие, — привести к разбалансировке экономики. Риски возникновения подобной ситуации обусловлены одновременным движением финансовых потоков, опосредованных двумя центрами денежной эмиссии — банковской и бюджетной системой. Мягкая монетарная политика, применявшаяся Банком России в 2020–2021 гг., способствовавшая увеличению объемов кредитования, одновременно сопровождающаяся масштабным бюджетным финансированием, привела к дестабилизации уровня цен.

Ярким примером изложенного является регулирование сферы жилищного строительства посредством осуществления финансовых обязательств в сфере кредитования и финансирования. Так, активизация использования кредитного механизма в сфере финансирования долевого строительства с одновременным расширением масштабов бюджетного финансирования в форме субсидирования процентных ставок по ипотеке привело к нарушению баланса спроса и предложения на рынке недвижимости и, как следствие, — спровоцировало рост цен на объекты недвижимости.

Новый подход к осуществлению государственного управления, основанный на внедрении информационных систем, как оказалось, положительно сказывается на развитии финансового законодательства. Это обусловлено тем, что применение информационных систем, цифровых сервисов, обеспечивающих взаимодействие субъектов финансовых правоотношений, позволяет в автоматическом порядке определять некоторые условия осуществления финансовых обязательств, что приводит к сокращению числа административных процедур, долгое время нивелирующих обязательственный характер финансовых правоотношений.

С учетом изложенного подхода, развитие современного направления в регулировании финансовых отношений,

основанного на сокращении административных процедур и расширении рецепции юридических конструкций, получивших развитие в сфере гражданско-правового регулирования, должно быть продолжено. Это не только не противоречит природе финансов, но существенно повышает эффективность их правового регулирования.

Проведенное исследование позволяет авторам прийти к заключению о том, что развитие теории финансового права и финансового законодательства должно быть нацелено на поиск эффективных правовых средств, направленных на последовательное законодательное закрепление полноты существенных условий финансовых обязательств в целях обеспечения их надлежащего исполнения, соответствующего ключевым принципам реализации финансово-кредитного механизма и законам экономики.

1.3. О правовых контурах финансовой системы будущего

Формирование и развитие правовых моделей социально-экономических отношений основано на выработанных в науке теориях понимания права. Серьезное влияние на развитие механизма правового регулирования оказал позитивистский тип правопонимания, основанный на отождествлении права и закона⁴⁹, и обеспечивший активное развитие отраслевого подхода к праву, последствия которого выразились не только в упорядочении правового регулирования общественных отношений, но в создании параллельной системы понятий, терминов и правовых институтов, существенно утяжеливших механизм правового регулирования.

В период экономических преобразований, произошедших в России в 90-е годы XX века, остались без внимания и не были созданы юридические конструкции, которым должен был уступить место правовой инструментарий управления денежной массой, применяемый в условиях плановой экономики. Отсутствие новых и невозможность

⁴⁹ История политических и правовых учений. Учебник для вузов / Под общ. ред. В. С. Нерсисянца. — М., 1996. — С. 657.

применения прежних правовых средств привели к формированию в государстве правового режима денежного обращения, основанного на преобладании частноправовых методов регулирования, что не позволило создать эффективный механизм контроля за движением капитала, препятствующий легализации доходов, полученных преступным путем.

На данный момент уровень правового обеспечения денежно-кредитной системы свидетельствует об исправлении ошибок прошлых лет: появляются новые финансово-правовые средства, механизмы государственного управления, соответствующие современным экономическим вызовам. В отличие от периода, приходящегося на 90-е годы прошлого века, характеризующегося неурегулированностью социально-экономических отношений, включая сферу финансов, современный этап экономических преобразований отличается «...интервенцией права, способной причинить не меньший ущерб, нежели правовые пробелы»⁵⁰. Активный поиск правовых инструментов регулирования структурной трансформации экономики на сегодняшний день подтверждается многочисленными поправками, которые вносятся в акты финансового законодательства, острыми политическими дискуссиями с участием Банка России, Правительства РФ и федеральных министерств, предметом которых являются меры, направленные на укрепление финансового суверенитета государства. Разрабатываются и обсуждаются многочисленные законопроекты, к числу которых относятся проекты документов о выходе России из членства МВФ, выступающего проводником финансовой политики Запада, об управлении золотовалютными резервами, о развитии инвестиционной активности хозяйствующих субъектов, о переориентации банков на кредитно-инвестиционную деятельность и т. д.

Оценить предлагаемые законодательные инициативы можно только с учетом понимания направлений эволюции правовой модели финансовых отношений на установлен-

⁵⁰ Агамиров К. В. Общетеоретические основы юридического прогнозирования // Государство и право. 2022. № 6. С. 23–31.

ную перспективу. Новые юридические конструкции должны восполнять правовые пробелы, гармонично встраиваясь в механизм финансово-правового регулирования, с помощью которого государство может оказывать влияние на законы экономики, ориентируя их на достижение национальных целей Российской Федерации.

О рецепции способов правового регулирования финансовых отношений

Новые правовые институты, паллиативные правовые конструкции, позиции судов, а также квазиправовое регулирования социально-экономических отношений являются предметом многих современных научных исследований⁵¹.

Особое внимание в юридической литературе уделяется изучению правовых институтов, являющихся субсидиарными к основному правовому режиму регулирования финансовых отношений, а также исследованию отдельных финансово-правовых режимов, включая правовой эксперимент.

Далеко не случайно в современных экономических реалиях ученые-правоведы проявляют интерес к вопросам формирования новых правовых конструкций и паллиативных правовых институтов. Эти, отклоняющиеся от официального права образования, позволяют увидеть недостатки существующей модели правового регулирования социально-экономических отношений, определить ключевые направления развития права, отвечающие современным экономическим вызовам.

Причины возникновения ранее неизвестных правовых инструментов регулирования финансовых отношений кроются, прежде всего, в дуалистическом характере права, проявляющемся «...в сосуществовании двух правовых систем, основанных на одновременном действии двух основных источников права — правовом обычае и законодательном акте»⁵², а нередко в стремлении законодателя и

⁵¹ Гетьман-Павлова И. В. Международное частное право : учебник для вузов / И. В. Гетьман-Павлова. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2020. — 416 с.

⁵² Леснова Н. И. Правовой дуализм в России XVIII — начала XX века : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Леснова Наталья Игоревна; [Место защиты: Нижегород. гос. ун-т им. Н. И. Лобачевского]. — Нижний Новгород, 2007. — 21 с.

правоприменителей создать условия функционирования финансовой системы, отвечающие потребностям экономического развития государства. Иными словами, их появление вызвано неспособностью механизма финансово-правового регулирования универсально отражать объективные потребности субъектов финансовых правоотношений.

На современном этапе причиной появления альтернативных направлений правового регулирования финансовых отношений явились новые условия функционирования системы мирового хозяйства, которые привели к обходу норм международного права, принципов рыночной экономики и неприкосновенности частной собственности. В сложившейся обстановке «...государства уже не могут, опираясь на известный правовой инструментарий, прогнозировать развитие социальных и экономических преобразований»⁵³.

Изменение баланса сил в международных отношениях, направленное на переход к новой многополярной системе мироустройства, неизбежно вызывает появление нового вектора развития международного права, и, как следствие, — создание обновленной модели механизма финансово-правового регулирования, функционирование которой осложняется «...двойной бухгалтерией международной политики, двумя внешнеполитическими и внешнеэкономическими программами и стратегиями действий»⁵⁴.

Это приводит к формированию в российском правовом поле двух параллельных направлений правового регулирования внешнеэкономических отношений, когда наряду с общими правилами и устоявшимися правовыми институтами применяются специальные правовые нормы, распространяющие свое действие в отношении недружественных государств и их резидентов. В результате возникают специальные правила исполнения иностранными покупателями обязательств перед российскими поставщиками природного газа, временный порядок исполнения государством обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами в рублях и т. д. В рассматриваемых случаях речь идет о парал-

⁵³ Савенков А. Н. Глобальный кризис современности как предмет философии права // Государство и право. 2022. № 2. С. 103–117.

⁵⁴ Зорькин В. Д. Право России: Альтернативы и риски в условиях глобального кризиса // Российская газета, 29 июня 2022.

лельных правовых институтах регулирования денежных обязательств, появление которых вызвано необходимостью противодействия геополитическим рискам и враждебным действиям стран коллективного Запада.

Существенное преобразование и диверсификация правового обеспечения экономических отношений, является не только вынужденной мерой на пути создания нового правового порядка. Их возникновение так же вызвано несовершенством механизма финансово-правового регулирования, который, как оказалось, не готов обеспечить резистентность финансовой системы к экономическим кризисам и сохранить должный уровень гарантий защиты прав субъектов финансовых правоотношений. Появление субсидиарного правового регулирования финансовой сферы напрямую связано с цифровизацией и глобализацией экономических отношений, включая деятельность цифровых платформ, которые фактически диктуют правила функционирования рынка цифровых услуг, навязывают невыгодные условия осуществления финансовых операций, в том числе, введение условий о паритете цен⁵⁵, введение запрета на использование сторонних платежных систем, установление не охватываемых финансовым законодательством платежей (эквайринговых комиссий, взимаемых банками, комиссий, взимаемых технологическими компаниями от продажи приложений, которые устанавливаются через технологические компании и др.).

В современных условиях наблюдается активизация процесса создания многочисленных правовых режимов, направленных на конкретных субъектов финансовых правоотношений и (или) соответствующие условия развития финансового рынка. В частности, стремительное развитие получают экспериментальные правовые режимы, представляющие собой модели регулирования, реагирующие на быстроменяющиеся условия функционирования финансовой системы.

В настоящий момент действует Федеральный закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых

⁵⁵ Определение ВС РФ от 21 июня 2022 № 305-ЭС22-10220 дело № А40-19473/2021.

инноваций в Российской Федерации», однако еще задолго до его принятия такие регуляторные песочницы вводились ЦБ РФ в целях развития финансовых технологий. С внедрением цифровых инструментов фискального администрирования связаны правовые эксперименты по прослеживаемости товаров⁵⁶, по введению специального правового режима «Налога на профессиональный доход»⁵⁷, автоматизированной упрощенной системы налогообложения и др. Фактически в рассматриваемых случаях наряду с общим порядком фискального администрирования применяются специальные правила реализации контролирующим органом надзорной функции в условиях применения информационных систем и цифровых сервисов.

Развитие процессов диверсификации права зачастую связывают с развитием правоприменительной практики⁵⁸, нередко вступающей в противоречие с действующими императивными нормами. Применение в целях регулирования финансовых отношений судебных актов, а также писем министерств и ведомств, содержащих не закрепленные финансовым законодательством приемы регулирования, явление довольно частое, позволяющее говорить о развитии правоприменительного права.

Расхождение хозяйственной практики с действующими финансово-правовыми нормами обусловлено, прежде всего, отсутствием четко закрепленных в законе условий осуществления финансовых обязательств. В частности, об этом свидетельствует обширная судебная практика по вопросам исполнения государственных контрактов и соглашений о предоставлении субсидий, иных инвестиционных

⁵⁶ Постановление правительства Российской Федерации от 25.07.2019 г. № 807 «О проведении эксперимента по прослеживаемости товаров, выпущенных на территории Российской Федерации в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления».

⁵⁷ Федеральный закон от 27.11.2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима "Налог на профессиональный доход" в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)».

⁵⁸ Кандыбко А. И. Параллельное право // Северокавказский юридический вестник. 2012. № 2.

соглашений, в которых конкретизируются условия осуществления финансовых расходных обязательств, что нередко не вписывается в параметры правового акта о бюджете и систему государственных программ и национальных проектов.

В фискальной сфере активное распространение получили такие регулируемые гражданским правом конструкции, как «возмещение убытков», «заверения об обстоятельствах». Фактически складывается параллельное регулирование налоговых отношений, субсидиарное к НК РФ.

Учитывая изложенное, параллельное (альтернативное) правовое регулирование финансовых отношений есть не что иное, как проявление стойкого мнения законодателя, состоящее в том, что финансовое право не имеет собственного инструментария, а финансы регулируются административным, гражданским и уголовным правом. Вместе с тем финансовое право — самодостаточная отрасль права и может решить все вопросы без заимствования инструментов из других отраслей права.

Во избежание появления параллельных правовых институтов в фискальной сфере следует сосредоточиться на вопросах упорядочения правового регулирования отношений в сфере установления, введения, взимания фискальных платежей. Это одно из важных направлений развития механизма финансово-правового регулирования может быть реализовано посредством выделения в системе финансового права такого крупного правового массива, как фискальное право, направленное на создание единого правового поля фискальной деятельности государства.

Не исключая возможности применения в некоторых ситуациях альтернативного правового регулирования, полагаем, что применение этого подхода не должно вызывать инвариантность действий правоприменителя, выбор между законным и полузаконным регулированием финансовых отношений. Альтернативный подход следует рассматривать как правовосстановительный и субсидиарный к основному правовому режиму.

Речь следует вести в аспекте признания за субъектами финансовых отношений субъективного финансового права как самостоятельной юридической ценности, подлежащей

защите в форме закона, акта управления, судебного решения или же констатации положения о распространении на эту сферу общего (универсального) правового режима регулирования имущественных отношений, допускающего широкую альтернативность в применении юридических конструкций.

О гармонизации частноправовых и публично-правовых методов регулирования финансовых отношений

Изменения в структуре мирового хозяйства, обусловленные глобализацией, а затем геоэкономической фрагментацией, а также цифровой трансформацией экономики и государственного управления привели к активизации развития интегративной модели строения права, обеспечивающей конвергенцию частноправовых и публично-правовых методов регулирования, существенно расширив регулятивные возможности права.

Однако усиление процесса преодоление разрыва между отраслями права таит в себе опасность необоснованного применения универсальных юридических конструкций в финансовых правоотношениях, которое может привести к деградации правовых институтов, имеющих важное значение для функционирования финансово-кредитного механизма государства.

Вопросы применения частноправовых конструкций в публично-правовой сфере всегда привлекали внимание представителей правовой науки, усилия которых направлены на достижение задач юридической техники по количественному и качественному упрощению права⁵⁹. Однако до сих пор исследования, касающиеся применения частноправовых механизмов в финансовых правоотношениях, ограничены выводами, корреспондирующими подходам Конституционного Суда РФ о том, что универсальные юридические конструкции в финансовых отношениях могут применяться в случае отсутствия в актах финансового зако-

⁵⁹ *Иеринг Р.* Юридическая техника / Пер. с нем. Ф. С. Шендорфа. — Санкт-Петербург : [Типо-лит. А. Г. Розена (А. Е. Ландау)], 1905. — 106 с.

нодательства специального регулирования⁶⁰, а рецепция частноправовых конструкций в финансовом законодательстве должна быть подчинена принципам и целям реализации финансового механизма государства⁶¹.

Проблемы, возникающие в части разработки критериев применения частноправовых конструкций в финансовых отношениях вызваны тем, что в актах финансового и гражданского законодательства закреплены разные правовые режимы в отношении одних и тех объектов и применяемых участниками гражданского оборота процедур. Так, вполне легальная с точки зрения ГК РФ процедура реорганизации юридического лица в фокусе ст. 54.1 НК РФ может рассматриваться в качестве механизма уклонения от уплаты налогов. Неопределенность в понимании правовой природы денег создают закрепленные в ГК РФ разные правовые режимы наличных и безналичных денег, согласно которым наличные денежные средства являются объектом вещных прав, а безналичные деньги представляют собой обязательственное требование на определенную сумму к кредитной организации. Такой подход законодателя препятствует развитию правового регулирования денежного оборота, представляющего собой фантастический по своим размерам механизм замены лиц в обязательствах, в рамках которого деньги являются одновременно и долгами, создаваемыми государством⁶², и получившими государственное одобрение гарантиями исполнения гражданско-правовых обязательств.

Несмотря на то, что проблема конкретизации на законодательном уровне критериев применения частноправовых конструкций в финансовых правоотношениях до сих пор остается не разрешенной, развитие правоприменительной практики позволяет оценить, в каком случае альтернативные правовые инструменты обеспечивают гарантии

⁶⁰ Постановления Конституционного Суда РФ от 24.03.2017 № 9-П и от 08.12.2017 № 39-П.

⁶¹ *Васянина Е. Л.* Универсальные юридические конструкции в налоговых отношениях // Финансовое право. 2023. № 11. С. 34–37.

⁶² *Трунёв В.* Современная денежная теория (ММТ): новая парадигма или набор рекомендаций для макроэкономической политики // Экономическая политика. 2021. Т. 16. № 3. С. 8–43.

защиты прав субъектов финансовых правоотношений, а когда, напротив, их использование не облегчает усвоение права, но усложняет механизм финансово-правового регулирования.

Оправданным с точки зрения реализации фискальных целей государства и обеспечения финансовой устойчивости хозяйствующих субъектов видится применение вместо процедуры банкротства таких альтернативных правовых инструментов взыскания налоговой задолженности, как мировые соглашения, практика заключения которых активно внедряется налоговыми органами. Для сравнения, применение при разрешении споров, вытекающих из налоговых правоотношений, налоговой оговорки в договоре не привело ни к сокращению претензий налоговых органов, ни к конкретизации условий исполнения налоговых обязательств, но вызвало появление отдельной категории налоговых споров, вытекающих из хозяйственных договоров. А внедрение медиативных процедур в механизм применения мер принуждения приводит к тому, что наложение санкций происходит в рамках процессуального порядка, рассчитанного на защиту прав человека, что способствует деградации института юридической ответственности⁶³.

Учитывая изложенное, развитие финансово-правового механизма должно сопровождаться проведением работы как по гармонизации частноправовых и публично-правовых методов регулирования, так и по приведению гражданского законодательства в части закрепления правового инструментария, обеспечивающего функционирование финансовой системы государства, в соответствии с потребностями и целями публично-правового регулирования.

Об управлении действием финансового механизма

Многолетняя практика доказала то, что финансовый механизм нуждается в целенаправленном управлении как и любой другой элемент структуры государства. Недостаточно создать цепь юридических конструкций, опосредующих

⁶³ Каплунов А. И. Административная ответственность как форма административного принуждения // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Т. 16. № 4. С. 518–524.

финансово-хозяйственный оборот, необходимо управлять движением этой цепи, задавая ей наиболее эффективную скорость, предотвращая «провисания» и «отрывы». Речь идет об использовании административного инструментария в регулировании финансовых и квазигражданских правоотношений экономического оборота. Не требует доказывания то, что налогообложение, исполнение бюджетов как по доходам, так и по расходам, кредитование, страхование, движение ценных бумаг, таможенное дело и иные финансово-правовые институты опираются на жесткое, исчерпывающе-конкретное административное регулирование, осуществляемое системой компетентных органов публичной власти. Для реальных хозяйственно-финансовых процедур административное регулирование и финансово-правовые ценности образуют своеобразную неразрывную связку, если хотите — амальгаму.

Было бы, однако, ошибкой ожидать блага от административизации финансовых отношений, от проникновения управленческого начала за пределы, отведенные ему самой природой финансового права. Применительно к гражданскому праву этот вопрос был когда-то поставлен и решен О. А. Красавчиковым, разделившим все цивилистические отношения на материальные и организационные⁶⁴. Ничто не мешает аналогично решить вопрос о разнокачественности финансовых отношений, поделив их на материально-финансовые и организационные. Последние по сути являются носителями административно-правового потенциала, а проще сказать административными по содержанию и цели возникновения.

Нет сомнения в том, что сфера финансов, возможно даже больше, чем иная другая нуждается в публичном управлении с созданием системы соответствующих органов исполнительной власти, наделением их компетенцией, возложением на них ответственности за состояние дел в области финансов и кредита. Происходящие финансово-экономические процессы существуют не иначе как подвергнутые организационному

⁶⁴ Красавчиков О. А. Советское гражданское право. Учебник для ВУЗов. Т. 1 / Под ред. О. А. Красавчикова. — М., 1971. С. 62.

опосредованию и воздействию организационного характера со стороны специальных (финансовых) органов государства, а, в определенной мере, органов межгосударственного регулирования (ЕврАзЭС, БРИКС и др.).

Было бы, однако, ошибкой утверждать, что финансы — предмет административного регулирования. Последнее не может заместить материально-правовое регулирование финансов. Помимо разумеющейся констатации господства закона в деле регулирования финансов, благодаря чему финансовая политика государства осуществляется в законодательно установленных правовых формах и конструкциях, оценке подлежит общее (компетенционное) и специальное (функциональное) ограничение возможностей финансовых органов средствами закона. Действующая в РФ система законодательных актов в сфере финансов практически полностью исключает финансовую «самостоятельность» органов исполнительной власти.

Пожалуй, проблемой сегодняшнего дня служит обратное — расхождение задач и функций Минфина, Центрального Банка, отраслевых министерств и крупных хозяйственных структур при решении инфраструктурных проблем развития экономики ввиду несогласованности действующих в отношении них соответствующих законов. Тем не менее, пока доктрина исходит из сомнительной научно ценности понятия «финансовая деятельность государства». Этому понятию, означаящему, в лучшем случае, единство концептуального подхода к законодательству в области финансов, «цельностянутому» из немецкой (XIX века) литературы, в научных работах отечественных ученых придается непомерная важность и значимость. В действительности, это не столько бессмысленное, сколько вредное понятие. Бессмысленное, потому что право регулирует не деятельность, а социальные и экономические отношения, а вредное — ввиду смешения частных начал с публичными, а материально-правового с организационно-процессуальным⁶⁵.

Вред этого понятия в том, что сложную и взаимно напряженную систему финансовых органов обращает

⁶⁵ Худяков А. И. Избранные труды по финансовому праву. — СПб., 2010. С. 79.

(и отупляет одновременно) в волю юридической фикции — некоего субъекта под названием «государство», тем самым исключая иерархию органов, компетенцию каждого, функциональное своеобразие и сферу применения. В противовес этому мы считаем, что финансовые органы государства должны находиться в научно обоснованной системе взаимодействия, их права и обязанности служат предметом мониторинга контрольных и правоохранительных органов, а каждый финансовый орган несет собственную и неотвратимую ответственность за результаты работы.

Осуществление финансовой политики государства в этом смысле представляет отдельный административно-правовой режим, осуществляемый кругом исполнительных органов, образующих организационную инфраструктуру этого режима⁶⁶. Трудно, однако, согласиться с А. Ф. Ноздрачевым в том, что организационная структура играет ведущую роль в реализации того или иного административно-правового режима⁶⁷. Считаем, что материально-правовое регулирование соответствующих (в нашем случае финансовых) отношений и есть тот инструмент, коим реализуется административно-правовой режим действия финансового механизма.

Было бы ошибкой противопоставление этих двух начал. Организационная сторона — орган финансовой власти и порождаемые им управленческие отношения, с одной стороны и правовое регулирование налоговых, бюджетных, банковских и иных финансовых отношений, с другой соотносятся, образно высказываясь как нервная и кровяная системы организма человека.

Одна из них опирается на суверенные полномочия государства, другая — на закономерности функционирования экономической системы и ее финансового механизма. Соответственно, один из них (орган публичной власти) обладает при этой специальной компетенцией, другие же наделяются финансовой правосубъектностью — статусом параллельным гражданской, трудовой, корпоративной, экологической или иным видом правосубъектности, присущим

⁶⁶ Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации. — М., 2017. — С. 72.

⁶⁷ Там же.

юридическим и физическим лицам и некоторым другим правосубъектам.

Именно благодаря этому отношения, складывающиеся по поводу распоряжения финансовыми ресурсами и публичными доходами, приобретают особую правовую природу, будучи одновременно и управленческими и имущественными. Именно такие экономические отношения могут рассматриваться как финансовые обязательства. Не будучи таковыми, финансовые отношения не могут приобрести качество правоотношений, оставаясь средством экономического насилия. Напротив, построение национальных финансов любого государства на принципе представительно-обязывающего правового регулирования методом взаимных финансовых обязательств органов власти, товаропроизводителей, кредитных учреждений, создают существенный синергетический эффект для развития экономики и социальной сферы жизнедеятельности общества.

О представительно-обязывающем методе регулирования финансовых отношений

Одним из достижений современной теории финансового права является признание обязательственного характера финансовых правоотношений, возникающих в процессе формирования, распределения и использования средств публичных денежных фондов⁶⁸. Не вызывает сомнений тот факт, что обязательства наряду с позитивным обязыванием, дозволением и запретом являются одним из способов финансово-правового регулирования, а необходимость конкретизации в актах финансового законодательства условий исполнения финансовых обязательств поддерживается представителями финансово-правовой науки⁶⁹.

Правовое регулирование финансовых обязательств, конкретизация их элементов должна осуществляться с уче-

⁶⁸ Омелехина Н. В. Юридическая конструкция финансовых обязательств: концептуальные основы формирования // Журнал российского права 2016. № 10. С. 108–121.

⁶⁹ Запольский С. В., Васянина Е. Л. Финансовые обязательства — способ осуществления финансовой политики государства // Государство и право. 2020. № 5. — С. 55–63.

том целей и предназначения финансового механизма государства. Проведенный анализ законодательства, а также правоприменительной практики позволяет выявить случаи искажения конструкции обязательственных правоотношений, способствующих развитию денежно-кредитного механизма. Например, иногда страховое правоотношение, обеспечивающее лежащее в основе эмиссии кредитных денег кредитное обязательство, и имеющее в данном случае акцессорную природу, не выполняет свою функцию, но выступает инструментом обогащения страховых компаний, увеличивающих продажи через банковские сети. По данным правозащитников, 10–15 % всех жалоб на банки приходится на случаи, когда заемщиков или их наследников заставляют погасить кредит из собственных средств при наличии страховки⁷⁰. Иными словами, банки не удостоверяются о факте наступления страхового случая и не указывают в качестве должника (ответчика), помимо наследников заемщика, страховую компанию, с которой заемщик заключил договор личного страхования⁷¹.

Другая проблема в сфере реализации финансовых правоотношений связана с тем, что структура налогового обязательства и условия его исполнения, как правило, заточены на реализацию фискальной функции государства, что не способствует развитию экономической и инвестиционной активности хозяйствующих субъектов и не позволяет раскрыть потенциал механизма налогообложения. В частности, речь идет об отсутствии в НК РФ обязанности по обеспечению модернизации основных средств за счет амортизационных отчислений. По оценкам специалистов, отсутствие налогового учета и контроля за целевым расходованием амортизационных отчислений приводит к тому, что страна недополучает в год инвестиций на сумму порядка 3,2 трлн руб. Не способствует устойчивому экономическому росту государства отсутствие дифференцированной

⁷⁰ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 163390-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)».

⁷¹ См.: Определение Верховного Суда РФ по делу № 49-КГ21-14-К6 от 25.05.2021 г.

ставки по налогу на прибыль в зависимости от инвестиционной активности организаций, в целях стимулирования которой в 2021 году Минфином России был подготовлен соответствующий законопроект. Однако на основании поручения Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2021 года «О корректировках налогообложения отдельных отраслей» из законопроекта были исключены положения об установлении повышенной налоговой ставки по налогу на прибыль, направляемую не на капитальные вложения, а на выплату дивидендов.

Следующая проблема заключается в том, что в актах финансового законодательства практически отсутствуют финансовые обязательства, конструкция которых обеспечивала бы интеграцию денежно-кредитной и бюджетной политики. Пожалуй, исключением является лишь закрепленный гл. 13.2 БК РФ правовой режим финансовых обязательственных правоотношений, формирование и исполнение которых происходит в процессе управления нефтегазовыми доходами федерального бюджета посредством проведения операций по пополнению или расходованию средств Фонда национального благосостояния.

Сложившееся в правовом регулировании направление в ряде случаев приводит к нескоординированности подходов Банка России и федеральных министерств по ключевым вопросам обеспечения финансовой стабильности Российской Федерации. Это затрудняет осуществление ЦБ РФ его ключевой функции по обеспечению устойчивости национальной валюты, которая реализуется посредством поддержания ценовой стабильности, являющейся необходимым условием трансформации и развития экономики. Банк России признает это, отмечая в Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики, что применение антикризисных мер, к числу которых относится субсидирование процентных ставок по банковским кредитам, приводит к снижению эффективности трансмиссионного механизма как системы экономических связей, в рамках которых изменения ключевой ставки влияет на спрос и цены. Фактически это означает, что причиной роста цен, нивелирующих рост доходов населения, является не

только мягкая денежно-кредитная политика, но и рост государственного долга⁷², который происходит на фоне увеличения объемов эмиссии бюджетного рубля.

Иными словами, ужесточение денежно-кредитной политики, к которому Банк России прибегает в целях сдерживания инфляции, приводит к активизации бюджетно-правового механизма для насыщения экономики государства деньгами. Об этом свидетельствует создание государственных микрофинансовых организаций, увеличение за счет бюджетных средств объемов докапитализации региональных и федерального фондов развития промышленности, субсидирование льготных ставок по кредитам, предоставляемым банками, и т. д.

Исследуя вопросы осуществления финансовых обязательств, невозможно не обратить внимания на тот факт, что цифровая трансформация экономики и государственного управления привела к ослаблению гарантий защиты права участников гражданского оборота на распоряжение финансами. Изложенное можно продемонстрировать на следующем примере. Закрепленная НК РФ конструкция фискального обязательства предполагает реализацию налогоплательщиком права самостоятельно определять назначение, период и вид платежа. Однако введенный с 1 января 2023 года правовой режим единого налогового платежа и единого налогового счета фактически предоставил налоговым органам возможность реализовать не только контрольно-надзорную функцию, но и функцию по исчислению и даже уплате налога за налогоплательщика.

Помимо изложенного сегодня мы наблюдаем появление параллельного, в обход законодательства, регулирования денежных обязательств, основанного на актах операторов цифровых платформ и пользовательских соглашениях, позволяющих в безакцептном порядке, без ведома потребителей цифровых услуг списывать с их счетов денежные средства. По сути, речь идет о введении операторами

⁷² Институты финансового права / [Казанцев Н. М. и др.] ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; под ред. Н. М. Казанцева. — Москва : Юриспруденция, 2009.

цифровых платформ «налога на пользователей цифровых услуг». В целях устранения возникшей проблемы в настоящий момент в Государственную Думу ФС РФ представлен законопроект об обязанности продавца, взаимодействующего с потребителем на основании абонентского договора на периодические платежи, направить потребителю уведомление о предстоящем списании⁷³.

Несомненно, предлагаемая законодательная инициатива заслуживает поддержки. Однако это не позволит в корне изменить ситуацию, которая во многом вызвана ошибкой, допущенной при формировании правового режима денежного обращения, складывающегося преимущественно с помощью частноправовых методов регулирования, развитие которых приобрело неуправляемую форму и привело к установлению элементов денежного обязательства на уровне актов хозяйствующих субъектов (цифровых компаний). Законодатель явно упустил из виду тот факт, что защита права лица на распоряжение финансами является одним из основных назначений финансового права, а «...установление правовых норм и санкций является делом отдельной от частной собственности государственной власти»⁷⁴.

О правовом обеспечении управления денежно-кредитным механизмом

Создать правовую модель финансовых отношений, отвечающую национальным целям и стратегическим задачам государства, невозможно без изучения административно-правовых аспектов регулирования финансовой сферы. Возникновение и исполнение финансовых обязательств, обслуживающих финансовую систему, обеспечивается органами управления денежно-кредитным механизмом, в результате нескоординированности действий которых сегодня периодически разгораются дискуссии по важным для укрепления финансового суверенитета государства темам.

⁷³ Проект федерального закона № 405607-8 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 года №2300-1 «О защите прав потребителей» // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/405607-8>

⁷⁴ Орцу М. Основы публичного права : монография. — М.: ИНФРА-М, 2023. — С. 5.

Одна из причин рассинхронизации действий ЦБ РФ и федеральных министерств усматривается в том, что функции этих органов не в полной мере соответствуют их компетенции и средствам ее реализации⁷⁵. В результате ряд вопросов, относящихся к ведению Правительства РФ, федеральных министерств и Банка России, решается Президентом РФ. В теории административного права это объясняется отсутствием в актах, закрепляющих статус субъектов публично-правовых отношений, четких рамок компетенции, взаимоотношений, оснований и видов ответственности⁷⁶. Для того, чтобы сгладить возникшие проблемы в сфере административно-правового регулирования экономики, в соответствии с Федеральным законом от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» законодатель наделил Президента РФ новыми полномочиями по обеспечению экономического суверенитета государства.

Пытаясь разобраться в проблемах управления денежно-кредитной сферой, и проведя ретроспективный анализ, становится очевидно, что необходимый объем средств осуществления компетенции был предоставлен министерствам в рамках министерской реформы, проведенной в начале XIX века, когда «...министры имели право предложить императору на подпись свой проект высочайшего повеления или даже именного указа»⁷⁷. Начиная с 1905 года, с введением поста премьер-министра, порядок реализации функций министерств изменился. Зачастую предложения министров, сформулированные на основе научных разработок в сфере права и экономики, не находят должной оценки и применения.

⁷⁵ Правовые инструменты обеспечения финансовой стабильности Российской Федерации : монография / Под общ. ред. М. Н. Кобзарь-Фроловой, науч. ред. Е. Л. Васянина, отв. ред. С. В. Запольский. — Воронеж : Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2023. — 354 с.

⁷⁶ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. — М., 2001. — С. 242.

⁷⁷ Манифест 25 июня 1811 г. об «Общем учреждении министерств» (см.: Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. Т. 1: Высшие государственные учреждения. — СПб.: Наука, 1998. С. 9).

Например, было оставлено без внимания, имеющее научное обоснование и положительный опыт применения в СССР, а в настоящий момент времени в Китае предложение Министра экономического развития РФ Решетникова М. Г. о создании мембраны между внутренним и внешним рынком национальной валюты, позволяющей избежать высокой инфляции и волатильности рубля⁷⁸. Не был поддержан подход Улюкаева А. В., возглавлявшего Министерство экономического развития РФ в период с 2013–2016 гг., об отмене «заморозки» накопительной части пенсии, которая уже приобрела перманентный характер⁷⁹. Не нашло поддержки и предложение Орешкина М. С., пребывавшего на посту Министра экономического развития РФ с 2016 по 2020 гг., о переходе от политики управления по типу инструментов, т. е. отдельно денежно-кредитной и бюджетной системой, к политике управления конкретными переменными, управления структурой спроса, что с правовой точки зрения, скорее всего, означает применение комплексного подхода в правовом обеспечении денежно-кредитного механизма.

Помимо нескоординированности действий органов публичной власти, отсутствие действенного механизма управления денежно-кредитной сферой объясняется недостатком правового инструментария, обеспечивающего управление процессом создания и движения денежных средств. В законодательстве не закреплён правовой режим управления золотовалютными резервами России, которые имеют непосредственное отношение к реализуемой Банком России денежно-кредитной политике⁸⁰; отсутствуют юри-

⁷⁸ Опыт применения двухконтурного валютно-финансового механизма имеется у СССР, являющегося участником «Соглашения о многосторонних расчетах в переводных рублях и организации Международного банка экономического сотрудничества от 22 октября 1963 г. и у Китая, использующего оншорные юани — обращаются на территории материкового Китая и офшорные, используемые за пределами КНР.

⁷⁹ Федеральный закон от 05.12.2022 № 472-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 50 (Часть III). Ст. 8766.

⁸⁰ *Поветкина Н. А.* Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 77–89; Финансово-правовое регулирование золотовалютных ре-

дические конструкции, которые должны были прийти на смену применяемому в условиях плановой экономики кредитному плану, лежащему в основе возникновения финансовых правоотношений и предусматривающему установление размера кредитных средств, необходимых для каждой отдельной отрасли хозяйства и устанавливающий объем денежной массы, находящейся в обращении⁸¹.

Кроме того, помимо уже существующих проблем в сфере осуществления трансграничных расчетов, вызванных занижением таможенной стоимости товаров, являющейся результатом недобросовестной практики участников внешнеэкономической деятельности, использованием криптовалют наряду с фиатными деньгами в цепочке расчетов, новая экономическая реальность привела к появлению такого ранее неизвестного для российской экономики феномена, как офшорный рынок рублей, обращающихся за рубежом. Несмотря на тот факт, что по оценкам Банка России роль офшорного рынка рубля пока остается ограниченной, а общий объем оборотов на корреспондентских рублевых счетах иностранных банков сохраняется на уровне около 8 трлн руб.⁸², разработка правового инструментария, обеспечивающего контроль за внешним и внутренним рынком рубля имеет важное значение для обеспечения стабильного курса национальной валюты и управления движением капитала «...масштаб вывода которого на сегодняшний день колеблется в районе \$60 млрд»⁸³.

Учитывая изложенные проблемы в сфере управления денежной массой, для создания качественно нового уровня правового обеспечения денежного обращения целесообразным представляется совершенствование механизма контроля за движением капитала посредством создания

зернов Российской Федерации : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.04 / Кучеров Антон Ильич; [Место защиты: Рос. гос. ун-т правосудия]. — М., 2018. — 20 с.

⁸¹ Ровинский Е. Кредитный план как основа возникновения финансовых правоотношений : [Тезисы доклада Е. Ровинского] : [На правах рукописи] / Инст. права Акад. наук СССР. Секция фин. права. — М., 1940.

⁸² II–III кварталы 2023 года Обзор финансовой стабильности Информационно-аналитический материал № 2. — М., 2023.

⁸³ Андрей Белоусов о том, как экономика РФ адаптируется к новым условиям // Коммерсантъ, 2023. 29 дек.

«финансовой таможни», роль которой может выполнять Банк России с помощью правового инструментария, обеспечивающего интеграцию оборота криптовалют в финансовую систему государства, а также контроль за внутренним и внешним рынком рублей. В этой связи обсуждаемое на площадке Московского финансового форума в 2023 году предложение Министра экономического развития РФ о создании мембраны между внутренним и внешним рынком рублей заслуживает внимания и потребует разработки соответствующей юридической конструкции.

Во избежание процесса деградации правовых институтов, имеющих значение для функционирования финансового механизма государства, формирование интегративной правовой модели финансовых отношений должно сопровождаться проведением работы по гармонизации частноправовых и публично-правовых методов регулирования, а также по приведению гражданского законодательства в части закрепления правового инструментария, обеспечивающего функционирование финансовой системы государства, в соответствии с потребностями и целями публично-правового регулирования.

Разработка теории финансовых обязательств, выступающих инструментами финансовой политики государства, с одной стороны, должна быть нацелено на создание правовых средств развития инвестиционной активности хозяйствующих субъектов, а с другой — на укрепление гарантий реализации конституционного права лица на распоряжение финансами, защита которого является основным предназначением финансового права.

В целях создания действенного механизма управления денежной массой возникает необходимость в формировании правового инструментария, обеспечивающего интеграцию денежно-кредитной и бюджетной политики, и способствующего усилению уровня гарантий финансовой стабильности Российской Федерации. В качестве такого инструмента может выступать конструкция финансового обязательства, условия возникновения и исполнения которого должны задавать параметры для сбалансированного применения лежащих в основе создания платежеспособности участников гражданского оборота кредитного и бюджетного механизмов.

2. Денежно-кредитный механизм России в свете права

2.1. Эмиссия — ключевой элемент денежно-кредитной системы

Финансовый механизм и его правовое регулирование до сих пор не сумели выработать юридической конструкции управления важнейшим финансовым институтом — денежной эмиссией. Послушный и дисциплинированный в условиях плановой экономики финансовый инструмент в рыночной обстановке стал демонстрировать контрпродуктивность поведения, склонность к кризисам и непрекращающуюся инфляцию. Несовершенство инструментария регулирования эмиссионно-денежных отношений крайне отрицательно отражается на деятельности финансового механизма в целом, и замедляет темп экономического развития страны. Одного этого достаточно для признания денежно-эмиссионного регулирования наиболее важным направлением финансово-правовых исследований. Но дело не только в этом. Обращение к истокам зарождения науки финансов и финансового права демонстрирует происхождение финансов из постепенного овладения государством методами управления денежным оборотом, первоначально возникшим для целей обслуживания гражданского оборота, проще говоря, торговли во всех ее инстанциях, вплоть до присвоения государством единоличного права изготовления и эмиссии денег. При этом деньги выполняли роль платежных средств как в горизонтальных имущественных отношениях, так и в вертикальных (налоговых).

Эмиссионное право — основополагающий институт финансового права

Постоянное техническое совершенствование не изменило сущности денег как эмитированных государством «мерных» платежных инструментов, равноприменимых как в гражданском, так и в финансовом обороте. При этом деньги, будучи универсальным платежным средством и обладая другими своими функциями, объединяют в себе свойства и

черты обоих экономических сред одновременно; ими можно оплатить товар или услугу, или же заплатить налог.

Вместе с тем, существует трудноуловимое, но реальное отличие денег «горизонтальных» от «вертикальных», состоящее в степени императивности, обязательности, формальной определенности исполнения обязательства платежом тех и других. Нельзя не заметить, что гражданское обязательство допускает исполнения иным способом, кроме платежа, тогда как финансовое правоотношение, как правило, безальтернативно. Наконец, само происхождение денег в техническом и эмиссионном смыслах относится к публичному праву и, следовательно, является инструментом финансового права. По мнению Н. М. Казанцева: «...деньги как универсальные мерные знаки прав собственности были той клеткой, из которой выросло государство, той курицей, которая и по сей день несет золотые яйца»⁸⁴.

Главное все же в том, что если для гражданского или иного правоотношения деньги являются встречным удовлетворением, то финансовое правоотношение возникает и преследует цель совершения денежной сделки, как правило, без встречного удовлетворения. Иначе говоря, для финансового правоотношения деньги не служат эквивалентом товара, работы или услуги, а представляют собой объект сделки. Таким образом, если для гражданского правового оборота деньги — вспомогательный, а в некоторых случаях даже альтернативный элемент, то в финансовых отношениях деньги — главный конституирующий объект, даже и в том случае, когда платеж не совершается, заменяется другой ценностью или даже игнорируется должником.

Нет необходимости доказывать то, что деньги есть платежные средства, эмитированные надлежащим способом, полученные в собственность, либо в хозяйственное ведение (управление), т.е. находящиеся в распоряжении правосубъекта, либо предназначенные для передачи этому субъекту. Следовательно, эмиссия денег выступает неким

⁸⁴ Цинделиани, А. И. Денежное обращение и право : Материалы международной научно-практической конференции. Москва, 26 апреля 2013 г. / [Под ред. И. А. Цинделиани] ; ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия». — М.: РГУП, 2014. — 188 с. С. 15.

родовым, первоначальным и правообразующим процессом, несущим жизнь всему финансовому механизму или же способным лишить этот механизм жизни, «утопив» его в деньгах или иных платежных средствах.

В форме эмиссии и регулирования денежного обращения внешне незаметно до поры до времени существует очень важный экономико-правовой механизм обеспечения платежеспособности всех без исключения участников финансового оборота. Посредством эмиссии приобретают платежеспособность коммерческие банки, а через них — хозяйствующие субъекты, бюджетные учреждения, граждане и их объединения, органы исполнительной и иной власти. Именно здесь сочетается регулирование горизонтальных и вертикальных экономических отношений в виде единого хозяйственного оборота. На близость и даже тождественность финансовых операций и гражданско-правовых сделок еще в 1965 году обращают внимание С. С. Алексеев и О. А. Красавчиков, полагая, что эти институты соотносятся между собой как общее и особенное⁸⁵. Далеко не случайно многие финансовые споры рассматриваются судами в порядке правосполнения на основе гражданского законодательства.

Традиционно под эмиссией в литературе понимаются отношения между Центральным (национальным) банком и коммерческими банками, а продолжение этих связей именуется *банковским кредитованием*. Понимание ЦБ РФ как единого и единственного эмиссионного органа, как представляется, отражение желания банковского сообщества партикулизовать, а проще сказать — реформировать публично-правовую природу эмиссии в частноправовую, путем безосновательного расширения диспозитивности кредитного учреждения по распоряжению полученными кредитными ресурсами. Последствия этой диспозитивности мы наблюдаем ежедневно в виде несовершенства

⁸⁵ Алексеев С. С. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / С. С. Алексеев, О. А. Красавчиков // Советское государство и право. 1965. № 2. С. 15–51; Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / Всесоюз. ин-т юрид. наук ; (Под ред. С. Н. Братуся и И. С. Самощенко). — М.: Госюриздат, 1962. — 575 с.

хозяйственного механизма и периодически возникающих экономических проблем государства. Между тем природа полномочий банка по кредитованию хозяйствующих субъектов и других клиентов мало чем отличается от кредитования банка со стороны Банка России — и тот и другой участвует в едином эмиссионном процессе в целях создания платежеспособности участников финансового оборота как необходимого условия для уплаты налогов, формирования бюджетных доходов, бюджетного финансирования и т. д. Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал публично-правовую природу денежной эмиссии и недопустимость применения к ней частноправовых инструментов регулирования⁸⁶.

Правовые исследования механизма эмиссии⁸⁷ дают основание считать, что она обладает достаточно развитым юридическим инструментарием сама по себе. Если же рассматривать эмиссию в совокупности с банковской системой, регулированием денежного обращения, институтом ценных бумаг, валютным регулированием и контролем перед нами предстанет крупный регулятивный комплекс, выполняющий пока де факто для всей системы финансового права роль его общей части, того главного и исходного института, которому по силам конституировать не только самого себя, но и особенную часть отрасли — логичное построение отдельных видов финансовых обязательств как доходного, расходного, а также кредитного типа, отличающихся друг от друга по субъективному составу, экономической природе, основаниями возникновения и другим признакам, по однородным по первичным «генетическим» свойствам.

Между понятием эмиссии и правовым регулированием эмиссии существует значительная разница. Если в простейшем изложении эмиссия — выпуск денег в обращение, то эмиссионное право есть не что иное, как юридический механизм публичного характера, формирующий порядок вы-

⁸⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 30.12.2005 № 185-О.

⁸⁷ Кучеров И. И. Законные платежные средства / И. И. Кучеров ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016. — 389 с.

пуска денег, полномочия органов государства, ведущих эту деятельность, круг правосубъектов, участвующих в эмиссии и реципиентов денежных средств, права и обязанности их как сторон соответствующих правоотношений. Здесь также должны быть отражены основные признаки и юридические свойства основных видов финансовых операций и как имущественных сделок и в качестве соответствующего звена эмиссионного оборота.

Значительным разделом эмиссионного права должны стать средства подтверждения эмитированности и легальности различных видов денег, в том числе соотношение денег по их форме, пределы и способы их конвертируемости между собой. Этим путем следовало бы внести законодательную ясность в механизм эмитирования и круг допущенных к обороту ценных бумаг. Есть также все основания считать валютное право составной частью права эмиссионного и рассматривать роль этой части в установлении пределов допущения иностранной валюты и, возможно, платежных средств, эмитированных международными организациями к национальному денежному обороту России. Представляется, что несущей конструкцией эмиссионного права как общей части права финансового могла бы стать констатация того, что любая финансовая операция — суть гражданско-правовая сделка, совершение которой подчиняется признакам и нормам гражданского права, если иное не предусмотрено нормами финансового права. Дело не только в том, что резкой грани между сделками гражданско-правового толка и финансовыми операциями с деньгами, по-видимому, нет, и практика полна примеров полугражданских и полуфинансовых операций.

Роль права здесь состоит в придании финансово-денежным операциям юридического обеспечения обоих родов — и гражданско-правовых и финансово-правовых гарантий исполнения обязательства всеми сторонами соответствующего правоотношения. Ничто не мешает нам «развернуть» юридическую конструкцию, закрепленную в части 3 ст. 2 Гражданского Кодекса РФ, записав: «К имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой,

в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям гражданское законодательство применяется в тех пределах, которые установлены относящимся к регулированию этих отношений специальным законодательством».

Научное правовое осмысление эмиссии как исходного института финансового права есть не что иное, как очередной шаг в развитии теории властно-имущественного регулирования экономических процессов. Уместно вспомнить простую экономическую мудрость «... если ты не управляешь деньгами, деньги управляют тобой». Может быть, звучит несколько пессимистично, но создается впечатление, что общество все более и более зависит от плохо контролируемой, а иногда вообще бесконтрольной эмиссии денег в совокупности с денежным оборотом при наличии всех публичных регулятивных механизмов.

О денежной эмиссии и эмиссионных финансовых обязательствах

Денежная эмиссия является и доходным источником государства, и неотъемлемой частью государственного суверенитета. Следовательно, ключевое значение для экономического развития страны приобретают вопросы о пределах осуществления эмиссии денег, их правовой природе и особенностях возникновения и исполнения эмиссионных финансовых обязательств.

Современная концепция осуществления денежно-кредитной политики предполагает использование юридической конструкции эмиссионного финансового обязательства, поскольку деньги являются «...актами обязательств особого рода»⁸⁸, устойчивость которых выражает степень доверия к эмитенту. Применение конструкции эмиссионного обязательства в теории финансового права вызовет положительный эффект упорядочения финансовых отношений, а также позволит выработать эффективные инструменты, обеспечивающие стыковку финансового механизма и экономической реальности.

⁸⁸ Кавелин К. Права и обязанности по имуществам и обязательствам. — С.- Петербург. Типография М. М. Стасюлевича, Вас. Остр. 1879. — С. 260.

Анализ норм эмиссионного права позволяет констатировать, что финансовые операции, обеспечивающие эмиссию денег, по своей сущности являются гражданско-правовыми сделками, заключенными в финансово-правовой форме, последствия совершения которых регулируются публичным правом. Такой подход в правовом регулировании обоснованно наделяет государство исключительным правом контроля над денежной эмиссией и устраняет возможность превращения коммерческих банков в эмиссионные центры.

Изложенный вывод можно проиллюстрировать на примере судебной практики, сформировавшейся по спорам об удовлетворении требований заемщиков к банкам о прекращении кредитных обязательств в связи с неисполнением Банком России обязанностей по обеспечению устойчивости курса рубля. Суды отмечают, что поскольку резкий рост инфляции, изменения курса валют связаны с отказом Банка России от исполнения установленной ст. 75 Конституции РФ обязанности по обеспечению устойчивости и поддержания рубля, то при стечении таких обстоятельств заемщик правомерно применил положения ГК РФ о прекращении между ними обязательств⁸⁹. Иными словами, ненадлежащее исполнение ЦБ РФ обязанностей в рамках эмиссионного финансового обязательства является основанием для прекращения кредитного договора, правовой режим которого определен в ГК РФ. Другим примером гражданско-правовых сделок, совершаемых Банком России в финансово-правовой форме, выступают аукционы *repo*, которые проводятся в рамках реализации мер политики количественного смягчения в целях предоставления рублевой ликвидности кредитным организациям.

Очевидно, что значительная часть проблем в области осуществления эмиссионных финансовых обязательств связана с турбулентностью экономических процессов, вызванных цифровизацией, стремительное развитие которой приводит к появлению новых форм экономической деятельности на

⁸⁹ Решение Моршанского районного суда от 19 ноября 2015 г. № 2-1661/2015 2-1661/2015~М-1466/2015 М-1466/2015 по делу № 2-1661/2015//<https://sudact.ru/regular/doc/2BaZ0R50B9Zu/>

рынке финансовых услуг, к эмиссии частной цифровой валюты, не охватываемой инструментами денежно-кредитной политики, реализуемой центральными банками.

Таким образом, в условиях развития цифровой среды банковская система постепенно утрачивает монополию на эмиссию денег. Параллельно с эмиссией законных средств платежа, осуществляемой в рамках эмиссионных финансовых обязательств, ответственность за исполнение которых несет государство, появляется частная цифровая валюта, источником формирования которой выступает технология распределенного реестра и обеспечивающая процесс майнинга электроэнергия. Однако, в отличие от эмиссии национального рубля, выпуск криптовалюты не обеспечивается обязательственным правоотношением между ее держателем и эмиссионным центром, т. е. перед каждым обладателем электронных данных отсутствует обязанное лицо, обеспечивающее покупательную способность цифровой валюты, что существенно ослабляет гарантии защиты прав ее владельцев.

В современных экономических условиях, отличающихся развитием цифровых технологий и снижением объема наличных денег в обороте, укрепление контроля за денежным обращением со стороны государства возможно посредством формирования новой платежной парадигмы, нацеленной на создание удобных для участников гражданского оборота денег. Поставленной цели центральные банки могут достичь посредством выпуска цифровой национальной валюты, гарантом устойчивости которой выступает государство. Независимо от применяемых технологий, только эмиссия законного средства платежа основана на осуществлении финансовых обязательств, выступающих регулятором денежного обращения, в рамках которых обязанности ЦБ РФ по обеспечению устойчивости курса рубля корреспондирует право обладателей национальной валюты требовать поддержания и восстановления покупательной способности денег.

Регулирование эмиссионных обязательств осложняется особенностями их природы, представляющей собой структуру фундаментальных противоречий.

Во-первых, дихотомией эмиссионных финансовых обязательств является, с одной стороны, тот факт, что они

направлены на оказание особой услуги по созданию платежеспособности физических лиц и организаций, являющейся необходимым условием реализации последними гражданской правосубъектности. Однако, с другой стороны, объем кредитных денег, эмитируемых банком, ограничен платежеспособностью этих лиц, которая определяется банком с учетом показателей бухгалтерской, налоговой, статистической отчетности, а также предоставленных заемщиками иных сведений для оценки их финансового положения⁹⁰.

Во-вторых, антагонизм эмиссионных обязательств проявляется в том, что с одной стороны, государство пытается сократить объем наличных денег в обращении в целях противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, а также уклонению от уплаты налогов. С другой стороны, государство не гарантирует в полном объеме сохранность безналичных денег, аккумулируемых на счетах физических лиц и организаций в банках. В частности, не обеспечена государством сохранность и покупательная способность дореформенных сбережений граждан, а размер выплачиваемых компенсаций периодически является предметом судебных споров, при разрешении которых суды указывают, что государство, признав сбережения граждан государственным внутренним долгом Российской Федерации, взяло на себя обязательства по восстановлению сбережений граждан, оставив за собой право определять порядок предоставления и размер соответствующих компенсаций⁹¹.

Помимо изложенного, существенно ослабляют гарантии защиты прав вкладчиков положения финансового законодательства об ограниченном размере страхового возмещения, выплачиваемого физическим лицам в случае банкротства банка. Не нацелены на обеспечение сохранности средств вкладчиков и положения Федерального закона от 02 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»

⁹⁰ Трансформация финансового права в новых экономических условиях: монография / Под ред. Запольского С. В. — М., КНОРУС, 2020. — 280 с.

⁹¹ Апелляционное определение Московского городского суда от 8 ноября 2012 г. по делу № 11-26246/12.

о субординированных займах, кредитах и депозитах, направленные на конвертацию требований кредиторов в инструменты санации банковской системы в случае наступления оснований банкротства банка.

Учитывая изложенное, в полной мере государством обеспечиваются лишь обязательства, связанные с эмиссией наличных денег, проводимой ЦБ РФ, а объем исполнения обязательств по операциям с безналичными рублями на счетах в коммерческих банках ограничен их платежеспособностью. В условиях развития цифровых технологий это снижает привлекательность безналичных денег, аккумулируемых на банковских счетах, и заставляет задуматься об укреплении степени влияния государства на сферу денежного обращения.

В-третьих, двойственность эмиссионных обязательств проявляется в том, что, с одной стороны, рост инфляции происходит в результате увеличения денежной массы в обращении. С другой стороны, напротив, эмиссия вторична по отношению к денежным обязательствам и инфляционным процессам, которые в условиях рыночной экономики запускаются посредством свободного ценообразования⁹². С этой точки зрения управление денежной эмиссией должно обеспечиваться эффективным механизмом регулирования уровня цен. При этом режима инфляционного таргетирования, применяемого ЦБ РФ, явно недостаточно для построения устойчивой экономической модели развития государства.

Как показывает анализ сложившейся в государстве экономической ситуации, отсутствие действенных инструментов регулирования ценообразования привело к непосредственным экономическим процессам, что стало причиной применения таких авральных мер по стабилизации ценообразования, как квотирование, введение таможенных пошлин, заключение соглашений по принятию мер по снижению и поддержанию цен на товары и т. п.

Вместе с тем устойчивость экономического развития должна создаваться заранее встроенными в финансовый

⁹² Юровицкий В. М. Денежное обращение в эпоху перемен. — URL : https://www.yur.ru/Denejnoe_Obrashenie.pdf

механизм инструментами финансовой стабильности, обеспечивающими стыковку финансовой системы государства и экономической реальности. В частности, эффективным инструментом стабилизации уровня цен может выступать механизм налогообложения сверхприбыли предприятий⁹³, что позволит ограничить рост цен и, как следствие, сдержать увеличение денежной массы.

В-четвертых, противоречивый характер эмиссионных финансовых обязательств обусловлен наличием двух регуляторов денежной эмиссии, в качестве которых, с одной стороны, выступает *Банк России*, а с другой стороны, — *Правительство РФ*.

Согласно Конституции РФ денежная эмиссия является исключительной прерогативой ЦБ РФ. Однако в действительности эмиссия денег обеспечивается не только банковской системой. Запуск денег в экономику происходит через бюджетно-правовой механизм, государственные расходы, т. е. «...осуществляется посредством предоставления бюджетных ассигнований»⁹⁴.

Эмиссия денег, опосредованная банковской и бюджетной системой, основана на кредитном механизме, конструкция которого предполагает предоставление денежных средств на возвратной основе при помощи инструментов как денежно-кредитной, так и бюджетной политики. Следует отметить, что встречное предоставление со стороны получателя бюджетных средств, создание платежеспособности которого происходит посредством бюджетного механизма, осуществляется в форме реализации соответствующих государственных функций, закрепленных законодательством. Неслучайно для описания процедуры распределения бюджетных средств в Инструкции Госбанка СССР от 26 ноября 1984 г. № 24 «По кассовому исполнению Государственного бюджета СССР»⁹⁵ использовались такие

⁹³ Юровицкий В. М. Указ. соч.

⁹⁴ Кучеров И. И. Законные средства платежа: теоретико-правовое исследование : монография. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016. — С. 272.

⁹⁵ Документ утратил силу.

термины, как «кредит», «распорядитель кредита», «получатель кредита», позволяющие четко определить правовой режим бюджетных рублей, оказавшихся в распоряжении организаций. Использование обозначенных терминов означает, что «...праву хозяйствующего субъекта на получение бюджетных средств по основаниям и в порядке, установленным законом, корреспондирует его обязанность по предоставлению услуги, реализуемой в рамках конкретной государственной функции в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения и т. д.»⁹⁶.

Особого внимания заслуживает вопрос об эффективности инструментов бюджетной политики, с помощью которых осуществляется денежная эмиссия.

Ключевым критерием оценки эффективности вливания бюджетных денег в экономику государства является объем расходов, направленных в объекты незавершенного строительства. Учитывая документы Счетной палаты РФ⁹⁷, свидетельствующие о значительном объеме бюджетных средств, распределенных в объекты незавершенного строительства, можно констатировать факт отсутствия действенного механизма управления денежной массой через государственные расходы.

Наличие двух регуляторов эмиссии денег приводит к проблемам в сфере формирования и исполнения эмиссионных обязательств, связанным с одновременным применением инструментов денежно-кредитной и бюджетной политики, что нередко приводит к негативным экономическим последствиям. Например, стартовавшая в 2015 г. докапитализация банковской системы с помощью бюджетно-правового механизма с одновременным кредитованием банками регионов привела к ситуации, в которой банковские кредиты начали подменять механизм предоставления финансовой помощи публично-правовым образованиям из федерального бюджета. Это привело к тому, что объем госу-

⁹⁶ Васянина Е. Л. Обязательства в финансовом праве : монография / Е. Л. Васянина. — М.: РУСАЙНС, 2020. — С. 62.

⁹⁷ Бюллетень Счетной палаты РФ. 2020. № 11 (276). — URL : <https://ach.gov.ru/upload/iblock/b84/b84af9e06bd72d4301d4593ae4cdc82d.pdf#page=3>

дарственного долга некоторых регионов Российской Федерации превысил 100 % объема налоговых и неналоговых доходов их бюджетов, а в 39 регионах превышение составило 50 %»⁹⁸.

Субсидирование процентной ставки по ипотечным кредитам на фоне увеличения объемов кредитования населения спровоцировало спрос на рынке недвижимости в условиях ограниченного предложения, что привело к резкому росту цен на квартиры.

Одновременное применение инструментов денежно-кредитной и бюджетной политики можно проиллюстрировать на примере операций с нефтегазовыми доходами федерального бюджета. Речь идет о проводимых Банком России в рамках бюджетного правила валютных интервенциях, оказывающих влияние на развитие механизма управления бюджетными доходами.

Наличие двух центров управления денежно-кредитной сферой требует дополнительной оценки применяемых государством инструментов денежно-кредитной и бюджетной политики в целях исключения негативных экономических последствий, вызванных влиянием бюджетно-правового механизма на эмиссионную функцию Банка России.

Проведенное исследование позволяет констатировать, что денежная эмиссия есть ни что иное, как основанный на кредитном механизме и опосредованный банковской и бюджетной системой процесс создания платежеспособности физических лиц и организаций, по своей сущности представляющий собой гражданско-правовую сделку, заключенную в финансово-правовой форме, последствия совершения которой регулируются публичным правом.

Такой подход в правовом регулировании обоснованно исключает возможность превращения коммерческих банков в эмиссионные центры и наделяет государство исключительным правом контроля над денежной эмиссией.

Многие инструменты эмиссионно-денежного регулирования, применяемые в целях сдерживания инфляции и

⁹⁸ Бюллетень Счетной палаты № 10 (287) 2021 г. <https://ach.gov.ru/statements/byulleten-schetnoy-palaty-10-287-2021-g>

стимулирования экономического роста, недостаточно юридически легализованы. Периодически вводимая обязательная продажа валютной выручки, механизм действия ключевой ставки, правовой режим корреспондентского счета, порядок проведения валютной интервенции — вот далеко не все институты эмиссионного регулирования, нуждающиеся в законодательной определенности.

В практике, особенно в правоприменительном аспекте возникают и другие вопросы, как, например, почему при жестком банковском контроле со стороны ЦБ РФ до сих пор процветает бизнес на обналичивании первоначально безналичных денег? Множество претензий вызывает институт субординированных кредитов, противоречащий российской правовой философии, но имеющий применение в деятельности ряда коммерческих банков и далее закрепленный законодательно⁹⁹.

Возникает возможность еще на этапе эмиссии осуществить так называемое «окрашивание» денег с целью определения их юридической судьбы — быть средством инвестирования, кредитования, налично-денежных выплат, стимулирования производства и т. д. Это открывает перспективы управления коммерческой деятельностью банков, ориентирования ее на решение национальных экономических проблем.

2.2. Управление денежно-кредитной системой

В условиях кардинальных изменений в глобальной финансовой архитектуре требуется переосмыслить подходы к правовому регулированию денежно-кредитным механизмом, посредством которого происходит распределение платежных средств между участниками гражданского оборота и обеспечивается соразмерность между ростом денежной массы и экономической активностью хозяйствующих субъектов.

Необходимо дать оценку существующим и новым методам управления денежно-кредитной системой. Нуждается

⁹⁹ Ст. 25.1. ФЗ от 02.12.1990 №395-1 «О банках и банковской деятельности».

в конкретизации порядок управления золотовалютными резервами государства, подвергающимися воздействию со стороны инструментов санкционной политики. До сих пор не понятен механизм дедолларизации банковского сектора и расчетов по внешнеэкономическим сделкам, играющий ключевую роль в освобождении от финансового влияния коллективного Запада. Применяемые Банком России инструменты денежно-кредитной политики зачастую нацелены на обогащение банков, а кредит как инструмент распределения денежной массы между хозяйствующими субъектами не направлен на стимулирование производства, но приводит к закредитованности населения и росту цен на рынках соответствующих товаров.

Эти и другие проблемы, возникающие в сфере реализации денежно-кредитного механизма, требуют разрешения на основе сформированных в экономической и правовой науке подходов к пониманию природы денег и методов управления денежной массой.

Правовое регулирование денежно-кредитного механизма

Исследуя правовое регулирование денежно-кредитной системы, как правило, авторы акцентируют внимание на изучении порядка введения денежной единицы, денежных знаков в обращение и признаков их платежеспособности¹⁰⁰. Это и есть *первичный уровень* регулирования денежно-кредитного механизма, представляющий собой процесс создания денег, т.е. наделения денежных знаков юридическими свойствами законного средства платежа.

При этом не всегда роль денег в государстве выполняет валюта, эмитируемая Банком России. Существуют многочисленные примеры, когда в периоды экономических кризисов юридические свойства денег приобретали талоны, чеки и иные документы, к созданию которых ЦБ РФ не имеет никакого отношения. В условиях кризиса наличности,

¹⁰⁰ Кучеров И. И. Законные средства платежа: теоретико-правовое исследование: монография. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016.

вызванного разрушением единой денежной системы государств бывшего СССР, в 90-годы XX века появились проекты региональных денег, в том числе «франки» в Свердловской области¹⁰¹. В Республике Татарстан были введены чеки на продовольственные товары, а также определен порядок выплаты ежемесячных пособий (компенсаций) в виде жетонов и чеков (Постановления Кабинета министров Республики Татарстан от 26 марта 1993 года № 151 и от 7 мая 1997 г. № 399). В целях обеспечения товарооборота и ликвидации задолженности по заработной плате публично-правовыми образованиями были узаконены талоны, чеки или иные заменители расчетных средств, выдаваемых работникам взамен доли заработной платы¹⁰². Кроме того, роль денег могли выполнять налоговые освобождения — документы, предоставляемые поставщикам продукции, с помощью которых предприятия могли исполнить налоговую обязанность¹⁰³.

В условиях обострения геополитических противоречий в государстве наблюдается процесс децентрализации денежной системы. Теперь он связан с появлением криптовалюты, которая, по данным Всемирного банка, достаточно активно используется в мировой практике в качестве промежуточного средства обмена в цепочке международных расчетов¹⁰⁴.

Вторичный уровень регулирования денежно-кредитного механизма представляет собой применение инструментов, обеспечивающих распределение платежных средств между участниками гражданского оборота, в том числе посред-

¹⁰¹ Уральская историческая энциклопедия. 2-е изд., перераб. и доп. — Екатеринбург: Академкнига; УрО РАН. 2000. — С. 69.

¹⁰² Артемьев А. Заводские деньги — «Зеленки» // Коллекционер, 1997(33). С. 313–316 [Электронный ресурс] // URL : www.bonistikaweb.ru

¹⁰³ Приказы Минфина РФ от 3 ноября 1995 г. № 700 «О предоставлении казначейских налоговых освобождений»; от 11 октября 1995 г. № 631 «О предоставлении казначейских налоговых освобождений железным дорогам МПС России»; от 29 декабря 1995 г. № 924 «О предоставлении казначейских налоговых освобождений».

¹⁰⁴ Clemens Graf von Luckner, Carmen M. Reinhart, Kenneth Rogoff. Decrypting New Age International Capital Flows. [Электронный ресурс] // URL : <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream>

ством осуществления форм денежной эмиссии, к числу которых относятся кредитование, бюджетное финансирование, докапитализация банков и т. д.

Одна из ключевых проблем в сфере применения инструментов управления денежной массой вызвана их привязкой к глобальной финансовой архитектуре, основанной на дипломатическом маневре, проведенном США в 40-е годы XX века и позволившем им в условиях военного времени выстроить жестко иерархичную международную валютную систему во главе с долларом¹⁰⁵, обеспечивающим финансирование структурного дисбаланса США.

Отклонение от плана Дж. М. Кейнса, направленного на создание мировой резервной валюты, способной оставаться стабильной в долгосрочной перспективе¹⁰⁶, повысило общую уязвимость международной финансовой архитектуры, основанной на Статьях Соглашения Международного валютного фонда (МВФ) (1944 г.), Статьях Соглашения Международного банка реконструкции и развития (МБРР) (1944 г.), которые не позволяют российской денежно-кредитной системе освободиться от финансового влияния коллективного Запада. Это проявляется прежде всего в том, что, исполняя обязательства, вытекающие из международных актов, Россия обязана проводить такую финансовую политику, которая «...лишает ее валютной самостоятельности: права повышать или понижать обменный курс, а также делает необходимым привязку обменного курса рубля к иностранной валюте и т. д.»¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Буторина О. Как США обеспечили победу доллара в Бреттон-Вудсе // Вопросы экономики. 2015. № 8. С. 58–72.

¹⁰⁶ *Nadia F. Piffaretti*. Reshaping the International Monetary Architecture: Lessons from Keynes' Plan. The World Bank Development Economics Vice Presidency. August 2009. — URL : <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b3de26e6-d615-58e2-907e-2afa7ede3b32/content>

¹⁰⁷ Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 254889-8 «О признании утратившим силу Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 22.05.1992 года № 2815-1 “О вступлении в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития”».

Другая серьезная проблема заключается в том, что применяемые государством инструменты управления денежно-кредитным механизмом зачастую направлены на обогащение банков, что препятствует устойчивому экономическому развитию государства. Например, докапитализация банков, предусматривающая предоставление Агентством по страхованию вкладов субординированных займов путем передачи кредитным организациям облигаций федерального займа (ОФЗ), в конечном итоге привела к появлению у банков возможности предоставлять кредиты субъектам Российской Федерации, что увеличило долю коммерческих кредитов в структуре государственного долга¹⁰⁸. А размещаемые Минфином России ОФЗ в целях финансирования государственных расходов превратились в инструмент увеличения доходов банков, которые «...с помощью кредитов Банка России выкупают ОФЗ, процент по которым больше, чем по займам в ходе РЕПО с Банком России»¹⁰⁹.

В условиях недостаточного объема кредитования производственного сектора экономики мы наблюдаем процесс размещения банками средств на депозитах Банка России на определенный срок и под определенную процентную ставку. Осуществляемые Банком России депозитные операции как инструмент абсорбирования ликвидности в условиях слабой инвестиционной активности хозяйствующих субъектов заслуживают дополнительной оценки.

Проблемы вызывают субординированные инструменты управления денежно-кредитным механизмом. Они включаются в расчет капитала и оказывают поддержку нормативам достаточности банков, однако являются рискованными для инвесторов, поскольку при введении мер по предупреждению банкротства банка они могут конвертироваться в инструменты санации банковской системы.

¹⁰⁸ См.: Изменения в Порядок и условия размещения имущественного взноса Российской Федерации в имущество государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» в субординированные обязательства банков», утв. решением Совета директоров ГК «Агентство по страхованию вкладов» от 16.02.2015.

¹⁰⁹ Глазьев С., Митяев Д. О рецидиве залоговой обструкции // Ведомости, 22 ноября 2022.

О правовых средствах управления денежной массой

Выбор правовых средств управления денежной массой во многом зависит от развивающихся денежных теорий. В мировой практике в условиях экономического кризиса активное применение получила новая денежная теория, в соответствии с которой наращивание госдолга происходит за счет дефицита бюджета, а фискальная политика превращается в фактор системного стимулирования экономического развития государства, когда изъятие избыточной денежной массы из обращения происходит посредством повышения налогов¹¹⁰. Отдельные элементы этой теории нашли отражение в российской экономической политике. Свидетельством изложенного является увеличение на фоне экономического кризиса масштабов субсидирования, приостановка в 2022 году бюджетного правила, ограничивающего направление нефтегазовых доходов на текущие расходы и, как следствие, — поиск правовых средств, позволяющих увеличить фискальную нагрузку на хозяйствующих субъектов, о чем свидетельствует обсуждение вопроса о введении разового добровольного взноса в бюджет (налога на сверхприбыль прошлых лет).

Избегая оценки эффективности денежных теорий, и оставляя дискуссию об этом для представителей экономической науки, подчеркнем, что применение любой денежной теории должно быть сопряжено с анализом и правовой оценкой инструментов, обеспечивающих процесс осуществления эмиссии денег, а также параметров их взаимодействия.

Вопросы управления денежной эмиссией, являющейся с одной стороны скрытой формой налога, незаметно конфискующего часть дохода отдельных групп населения¹¹¹, а с другой стороны, — источником капиталовложений и создания платежеспособности участников гражданского оборота,

¹¹⁰ Трунёв В. Современная денежная теория (ММТ): новая парадигма или набор рекомендаций для макроэкономической политики // Экономическая политика. 2021. Т. 16. № 3. С. 8–43.

¹¹¹ Соколов А. А. Основные принципы денежно-кредитной политики / проф. А. А. Соколов. — М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1927 (Вологда : тип. «Северный печатник»). — 144 с.

всегда вызывали интерес у представителей юридической и экономической науки.

Создание эффективной правовой модели регулирования эмиссии денег требует комплексного подхода к изучению всех форм и регуляторов ее проведения. Значительная часть исследований¹¹² об осуществлении денежной эмиссии посвящена изучению инструментов денежно-кредитной политики, реализуемой ЦБ РФ, прерогативой которого на основании Конституции РФ является эмиссия денежных средств и обеспечение устойчивости курса национальной валюты. Однако ЦБ РФ является не единственным регулятором денежной эмиссии, а перечень инструментов управления эмиссионными финансовыми обязательствами не исчерпывается положениями Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Помимо банковской системы в создании платежеспособности хозяйствующих субъектов участвует бюджетно-правовой механизм, обеспечивающий распределение бюджетных средств в рамках закрепленных БК РФ форм бюджетного финансирования, к числу которых относятся сметно-бюджетное финансирование, субсидирование, предоставление грантов, государственные закупки и др. Это позволяет рассматривать бюджет в качестве самостоятельного регулятора денежной эмиссии, подчиненной инструментам бюджетной политики государства.

В условиях современной модели государственного управления, предусматривающей делегирование государством некоторых своих функций государственным корпорациям, банкам, иным субъектам и т. д., происходит расщепление функций по управлению денежной эмиссией между Банком России и финансовыми институтами развития, что не вписывается в параметры конституционных предписаний об эмиссии национальной валюты. Передача

¹¹² Кучеров И. И. Право денежной эмиссии и его реализация // Финансовое право. 2015. № 3. С. 3-8; Третьякова С. Н. Модернизация денежно-кредитного регулирования в условиях трансформации механизма эмиссии денег : автореферат дис. ... доктора экономических наук : 08.00.10 / Третьякова Светлана Николаевна; [Место защиты: Юж. федер. ун-т]. — Ростов-на-Дону, 2016. — 52 с.

части полномочий регулятора денежной эмиссии финансовым институтам развития, отсутствие сопряженности инструментов денежно-кредитной и бюджетной политики в сфере управления денежной эмиссией, выпуск в обращение денежных суррогатов — все это приводит к утрате государством полноценного контроля за денежной эмиссией и денежным обращением. Об этом свидетельствует обнаруженное экономистами усиление процесса теневых расчетов, проявляющихся в одновременном росте суммы наличных денег и счетов «до востребования», скорости их оборота и низкими, на грани нуля темпов инфляции»¹¹³.

Одним из ключевых инструментов управления денежной эмиссией является кредит, способствующий развитию инвестиционной активности и позволяющий аккумулировать в хозяйственном обороте денежные ресурсы, не охваченные другими каналами финансового распределения¹¹⁴. Опосредованная банковской системой, эмиссия кредитных денег обеспечивается реализуемой ЦБ РФ денежно-кредитной политикой, что свидетельствует о публично-правовой природе кредитных обязательств, условия исполнения которых детализируются в рамках договора банковского кредитования. Очевидно, что в рассматриваемом случае конструкция кредитного договора выступает лишь технико-юридическим приемом воздействия на финансовые отношения в сфере осуществления эмиссии кредитных денег, регулятором которой является Банк России.

Изучая особенности осуществления эмиссии кредитных денег невозможно не обратить внимания на проблему закредитованности участников гражданского оборота, наличие которой не способствует стабильному экономическому развитию государства. Об избыточном применении кредитного механизма свидетельствует тот факт, что гарантией возврата долга, возникшего в рамках кредитного договора, являются коллекторские агентства, деятельность которых вызывает социальную напряженность. Кроме того,

¹¹³ Белоусов Д. Тринадцать тезисов об экономике, декабрь 2022 // http://www.forecast.ru/_ARCHIVE/Mon_13/2022/fall/TT13F.pdf

¹¹⁴ Аллахвердян Д. А. Финансово-кредитный механизм развитого социализма. / Д. А. Аллахвердян. — М.: Изд-во «Финансы», 1976. — 238 с.

эмиссия кредитных денег сопровождается активной практикой банков, направленной на заключение соглашений о взаимовыгодном сотрудничестве с организациями по реализации программы по оказанию услуг населению в кредит. В результате происходит навязывание гражданам кредита организациями, оказывающими дорогостоящие услуги, на заранее невыгодных для заемщиков условиях.

В отличие от кредитных обязательств, регулятором которых выступает ЦБ РФ, правовое регулирование бюджетных обязательств, обеспечивающих эмиссию бюджетного рубля, охватывается БК РФ. Объем осуществляемых бюджетных расходов, обеспечивающих платежеспособность получателей бюджетных средств, ограничивается доходной базой бюджетной системы, формирование которой происходит как посредством привлечения фискальных платежей и принудительных изъятий, так и собственных доходов государства, полученных от приносящей доход деятельности, от размещения займов. Поскольку в сфере государственного хозяйства объем доходов государства определяется объемом расходов¹¹⁵, связанных с финансированием основных направлений хозяйственной деятельности и обеспечением экономического суверенитета страны, осуществление эмиссии бюджетного рубля обеспечивается показателями сбалансированности бюджета, к числу которых относятся допустимый уровень дефицита бюджета субъекта и местного бюджета, верхний предел государственного (муниципального) долга, бюджетное правило, ограничивающее использование нефтегазовых доходов бюджета для финансирования текущих расходов.

Условия исполнения бюджетных обязательств, обеспечивающих эмиссию бюджетного рубля конкретизируются в государственных (муниципальных) контрактах, соглашениях о предоставлении субсидий, концессионных соглашениях, эффективность применения которых требует оценки. Проведенный анализ позволяет констатировать неэффективность по ряду аспектов концессионных соглашений, конкретизирующих условия предоставления бюджетных средств и

¹¹⁵ Львов Д. М. Курс финансового права / Сост. Дмитрий Львов, э.-орд. проф. Казан. ун-та. — Казань : тип. ун-та, 1887. — С. 5.

частных инвестиций для финансирования инфраструктурных проектов. Проблемы в сфере применения этих соглашений связаны с тем, что нередко на определенном этапе исполнения концессии превращаются в государственные закупки, приводя к увеличению финансовых рисков для бюджетной системы. Изложенное можно проиллюстрировать на примере материалов, подготовленных Счетной палатой РФ. Проверив эффективность реализации концессионных соглашений по строительству двух платных трасс — «Новый выход на МКАД» и «М-11 Москва — Санкт-Петербург на участке км 15 — км 58», контрольный орган пришел к выводу о том, что заключение концессионных соглашений для строительства этих дорог не только не помогло оптимизировать бюджетные расходы, но и привело к дополнительным расходам бюджета в сумме 5,6 млрд рублей, которую государство выплатило концессионерам в качестве компенсации за недополученный доход¹¹⁶. Более того, на сегодняшний день в регионах происходит формирование бюджетных обязательств на основе так называемых «квази-концессионных соглашений», т. е. концессионных соглашений, основанных исключительно на использовании бюджетных средств, в рамках которых концессионерами выступают дочерние компании региональных корпораций, а концедентами — субъекты Российской Федерации¹¹⁷. Это приводит к уничтожению концессии как инструмента финансирования инфраструктурных проектов, который государство использует для оптимизации бюджетных расходов и привлечения частных инвестиций.

¹¹⁶ Отчет Счетной палаты Российской Федерации «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности применения и реализации Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» концессионных соглашений «Строительство скоростной автомобильной дороги Москва — Санкт Петербург на участке км 15 — км 58» и «Строительство нового выхода на МКАД с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва — Минск (обход г. Одинцово) в 2015–2019 годах и истекшем периоде 2020 года» // <https://ach.gov.ru/upload/iblock/37c/37c22ef5107087c0bb122bc8d2b525c3.pdf>

¹¹⁷ *Потаева К.* В российских регионах становятся популярными концессии без привлечения частного капитала // Ведомости 08 сентября 2022.

Проблемы в правоприменительной практике связаны с исполнением соглашений о предоставлении субсидий, масштаб которых увеличивается с каждым годом, тем самым превращая субсидию в один из ключевых инструментов эмиссии бюджетного рубля, который активно используется государством в целях создания платежеспособности хозяйствующих субъектов, а в связке с инструментами денежно-кредитной политики, применяемыми Банком России, может привести к разбалансировке экономики.

О взаимодействии инструментов денежно-кредитной и бюджетной политики

Вопросы влияния инструментов денежно-кредитной политики на бюджетно-правовой механизм, соотношения параметров применения кредитного и бюджетного механизмов в процессе формирования и исполнения эмиссионных финансовых обязательств практически не находят отражение в финансовом законодательстве. Проведенный анализ позволил выделить в финансовых законах два ключевых положения по исследуемому вопросу. Во-первых, положение о порядке и условиях воздействия денежно-кредитной политики на бюджетную сферу содержится в гл. 13.2 БК РФ, в соответствии которой Банк России посредством валютных интервенций, проводимых в рамках закрепленного БК РФ бюджетного правила, ограничивающего бюджетные расходы, регулирует эмиссию бюджетного рубля. Во-вторых, положение о том, что Банк России не вправе предоставлять кредиты Правительству Российской Федерации для финансирования дефицита федерального бюджета, покупать государственные ценные бумаги при их первичном размещении (ст. 22 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

Очевидно, что указанных положений недостаточно для эффективного правового регулирования эмиссии фиатных денег. В условиях отступления от золотого стандарта регулирование процесса возникновения и исполнения эмиссионных финансовых обязательств, включая обязательства, возникающие в сфере банковского кредитования и бюджетного финансирования, является наиболее уязвимой областью. Поскольку, по обоснованному мнению представителей экономической науки, эмиссия вторична по

отношению к денежным обязательствам и инфляционным процессам, которые в условиях рыночной экономики запускаются посредством свободного ценообразования¹¹⁸, одним из основных инструментов, обеспечивающих стыковку финансовой системы и экономической реальности, выступает цена. Далеко не случайно основной целью реализуемой Банком России денежно-кредитной политики является поддержание ценовой стабильности.

Проведенный анализ позволил выявить случаи, когда роль финансового мегарегулятора в поддержании ценовой стабильности ослабевает. В частности, негативное влияние на ценовую стабильность оказывает предоставление кредита, сопровождающегося субсидированием процентных ставок. С экономической точки зрения, изложенное объясняется снижением эффективности процентного канала трансмиссионного механизма. Растущая доля льготных кредитов, сопровождающаяся субсидированием процентных ставок, ослабляет влияние ключевой ставки на стоимость заемных средств для конечных заемщиков (Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2023 год и период 2024 и 2025 годов), в результате чего ослабевает роль Банка России в достижении ключевой цели денежно-кредитной политики. Изложенное приводит к нарушению экономического закона спроса и предложения. Так, применение кредитного механизма в рамках финансирования долевого строительства, сопровождающееся масштабным бюджетным финансированием, привело к дестабилизации уровня цен на рынке недвижимости. В соответствии с докладом ЦБ РФ экстремально низкие ставки по программам «льготной ипотеки от застройщика» достигаются за счет: завышения стоимости квартиры для заемщика и выплаты застройщиком банку этой разницы в составе комиссии для компенсации его выпадающих доходов; использования субсидируемой ставки от государства¹¹⁹.

¹¹⁸ Юровицкий В. М. Денежное обращение в эпоху перемен. — URL : https://www.yur.ru/Denejnoe_Obrashenie.pdf

¹¹⁹ Доклад Банка России (для общественных консультаций) «Программы льготной ипотеки от застройщика». https://cbr.ru/Content/Document/File/140482/Consultation_Paper_12102022.pdf

С правовой точки зрения, искажение процесса воздействия ключевой ставки на спрос и цены вызвано децентрализацией управления денежной эмиссией, т. е. одновременным приведением в действие нескольких регуляторов денежной эмиссии: *бюджетной системы*, опосредующей эмиссию бюджетного рубля в форме субсидирования процентных ставок; *банковской системы*, выступающей источником эмиссии кредитных денег; *финансовых институтов развития*, принимающих активное участие в распределении кредитов и субсидий между хозяйствующими субъектами.

Среди названных регуляторов особого внимания заслуживают финансовые институты развития, к числу которых относятся: ДОМ.РФ — финансовый институт развития в жилищной сфере, созданный в 1997 году под названием «Агентство ипотечного жилищного кредитования», и являющийся оператором программы льготного кредитования на приобретение жилья, распределяющий лимиты льготного ипотечного кредитования среди банков; ВЭБ.РФ, устанавливающий порядок, сроки и ограничения предоставления кредитов, займов в рамках инвестиционной деятельности и другие финансовые институты развития, наделенные полномочиями по распределению кредитов и субсидий.

Непосредственное участие в регулировании денежно-кредитного механизма принимает государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов». В актах Совета директоров государственной корпорации о предоставлении субординированных займов путем передачи кредитным организациям облигаций федерального займа закреплены положения об условиях банковского кредитования отдельных отраслей экономики и субъектов Российской Федерации. (См.: Порядок и условия размещения имущественного взноса Российской Федерации в имущество Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» в субординированные обязательства и привилегированные акции банков» (утв. решением Совета директоров ГК «Агентство по страхованию вкладов» от 13.01.2015, протокол № 1, раздел I); Изменения в Порядок и условия размещения имущественного взноса Российской Федерации в имущество государственной корпорации «Агентство по страхованию

вкладов» в субординированные обязательства и привилегированные акции банков» (утв. решением Совета директоров ГК «Агентство по страхованию вкладов» от 18.12.2018, протокол № 9, раздел II)).

Произошла ситуация, когда государственные корпорации, наделенные государственно-властными полномочиями в целях эффективного развития определенного сегмента экономики, завладели полномочиями по распределению бюджетных средств, кредитов, а фактически полномочиями по определению условий функционирования денежно-кредитного механизма. При этом не Банком России, а Правительством РФ утверждаются нормативы финансовой устойчивости финансовых институтов развития, а также условия распределения кредитов между участниками гражданского оборота (Постановлением Правительства РФ от 13. 10. 2020 № 1680 утверждена методика расчета нормативов финансовой устойчивости, методика количественной оценки кредитного риска единого института развития в жилищной сфере; Меморандумом о финансовой политике государственной корпорации развития ВЭБ. РФ, утвержденным Распоряжением Правительства РФ 10.08.2021 № 2208-р, устанавливается порядок, сроки и иные ограничения предоставления кредитов, займов, финансирования в рамках осуществления инвестиционной деятельности). В сложившейся ситуации Правительство РФ выполняет функции финансового мегарегулятора.

С одной стороны, сложившееся правовое регулирование существенно осложняет процесс управления денежной эмиссией и свидетельствует об отклонении от функционального подхода к управлению экономикой, в рамках которого «...правильное определение функций каждого органа является определяющим моментом при установлении правомочий и ответственности в управлении»¹²⁰. С другой стороны, приведенные акты Правительства РФ свидетельствуют о развитии в государстве процесса передачи части функций Банка России в сфере управления денежно-кредитным механизмом Правительству Российской

¹²⁰ Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). — М., 1976. — С. 5.

Федерации. Активизация данного процесса в условиях поиска правовых средств эффективного противодействия геополитическим рискам несомненно будет иметь положительный эффект. Это позволит ограничить самостоятельность ЦБ РФ, исполняющего обязательства, вытекающие из Статей Соглашения Международного валютного фонда (МВФ) (1944 г.) и Статей Соглашения Международного банка реконструкции и развития (МБРР) (1944 г.), поддерживающих глобальную финансовую архитектуру, основанную на доминировании доллара.

Проведенный анализ позволяет констатировать развитие процесса расщепления функции по управлению денежно-кредитной системой между Центральным Банком Российской Федерации, бюджетной системой и финансовыми институтами развития. Последние в рамках современной модели государственного управления «завладели» полномочиями по распределению бюджетных средств, кредитов, а фактически полномочиями по определению условий возникновения и исполнения эмиссионных финансовых обязательств.

Возникновение обозначенной проблемы кроется в нарушении организационных принципов государственного управления, пренебрежение которыми фактически привело к созданию альтернативного правового института регулирования процесса передачи денег в экономику, минуя банковскую и бюджетную систему.

2.3. Финансово-кредитный механизм и право

Процесс формирования правовой модели финансово-кредитных отношений, отвечающей современным экономическим реалиям, до сих пор не доведен до логического завершения.

Во многом несовершенство правового регулирования сферы управления денежным оборотом вызвано тем, что исследования, проводимые в рамках финансово-правовой науки, были сосредоточены преимущественно на изучении таких правовых институтов, как бюджетное право, государственные доходы, расходы, кредит. При этом институту денежной эмиссии, без которого создание эффективного

механизма правового обеспечения денежно-кредитных отношений не представляется возможным, в юридической науке долгое время не уделялось должного внимания.

Несмотря на то что вопросы формирования юридической теории денег, лежащей в основе становления и развития эмиссионного права в современном его понимании, исследовались уже в XV–XVIII вв.¹²¹, в советскую эпоху категория «эмиссионное право» понималась в узком значении как функция Госбанка СССР. Объективное осмысление данной категории, давшее возможность рассматривать эмиссионное право в качестве ключевого института управления финансами, произошло лишь на рубеже XX–XXI вв.¹²²

Это позволило акцентировать внимание на изучении проблем управления денежной массой, развития денежного обращения, вопросов взаимодействия денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики в фокусе финансово-правовой науки.

Сегодня внимание представителей юридической и экономической науки сфокусировано на проблемах, касающихся взаимодействия органов публичной власти в сфере денежно-кредитного регулирования, вопросах банковского кредитования, денежной эмиссии, контроля за движением капитала и др.

Особое внимание в эпоху становления многополярной системы международных отношений уделяется проблеме формирования независимой от политического вмешательства денежно-кредитной системы государства, которая, будучи созданной в 90-е годы XX века по лекалам западных финансовых консультантов, в отсутствие институтов, сдерживающих международную деятельность стран НАТО, стала давать сбои.

¹²¹ *Посошков И.Т.* Книга о скудости и богатстве и другие сочинения [Текст] / И. Т. Посошков ; ред., [послел.] и коммент. д-ра ист. наук Б. Б. Кафенгауза. — М.: Изд-во Акад. наук СССР, 1951. — 409 с.; *Barbon N. A Discourse of trade.* By N. B. M. D. — London : printed by Tho. Milbourn for the author, 1690. — 92 с.

¹²² *Бельский К.С.* Забытый патриарх советской науки финансового права (к 120-летию со дня рождения М. А. Гурвича) // Государство и право. 2017. № 9. С. 93–100.

Продвигаемая западными державами концепция, позволяющая оправдывать применение неоколониальных инструментов, привела к необходимости обратить пристальное внимание на вопросы правового обеспечения финансового суверенитета государства, разрешение которых осложняется отсутствием системного правового регулирования денежно-кредитных отношений, а также несформированностью альтернативных платежных систем в рамках объединений дружественных государств.

Более того, процесс создания независимой от политического вмешательства финансовой архитектуры может быть затруднен на фоне подписанного Президентом США Указа от 23.01.2025 г. «Об Укреплении американского лидерства в сфере цифровых финансовых технологий»¹²³, направленного на переформатирование мировой финансовой системы посредством включения частных денег (криптовалют) в сферу мировых финансов.

Данный акт свидетельствует о том, что США пытаются в очередной раз применить подход, позволивший в прошлом столетии укрепить суверенитет государства с помощью придания доллару, выпускаемому изначально в качестве частной валюты, не только статуса государственной денежной единицы¹²⁴, но резервной валюты, обеспечивающей международные расчеты.

Зацикленность научных работ на изучении системы финансового права, его предмета, а также на многолетней дискуссии о разграничении частных и публичных финансов привела к тому, что на сегодняшний день практически отсутствуют финансово-правовые исследования, направленные на создание юридической конструкции управления денежной массой, не уделяется должного внимания разработке механизмов взаимодействия органов публичной власти, обеспечивающих функционирование финансово-кредитного механизма. Подобного рода норм крайне мало в финан-

¹²³ Strengthening american leadership in digital financial technology. — URL : <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/strengthening-american-leadership-in-digital-financial-technology/>

¹²⁴ Public — № 43-63 p Congress. — URL : https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/historical/fr_act/1913_fedresact_publiclaw43.pdf

совом законодательстве. Они либо требуют конкретизации, либо эффективность их применения нуждается в дополнительной оценке. Например, положения ст. 22 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», обеспечивающие взаимодействие Банка России и Правительства РФ, согласно которой ЦБ РФ не вправе покупать государственные ценные бумаги при их первичном размещении, создают основания для привлечения банков к извлечению дохода за счет бюджета. Дополнительного исследования и оценки требуют нормы гл. 13.2 БК РФ, обеспечивающей взаимодействие Банка России и Минфина России по вопросам управления нефтегазовыми доходами федерального бюджета.

Увлеченность изучением отдельных финансово-правовых институтов в отрыве от цели развития финансового механизма государства не позволяет дать им адекватную оценку, уяснить особенности их взаимодействия, что нередко приводит к перекосам финансовой системы, к разнотипности действий органов публичной власти при принятии решений по вопросам управления финансами.

Рассинхронизация действий регуляторов денежно-кредитной сферы — Банка России и Правительства РФ привела к тому, что инвестиционная активность хозяйствующих субъектов поддерживается преимущественно за счет бюджетно-правовых инструментов, к числу которых относятся: казначейские инфраструктурные кредиты, субсидии, целевые займы из Фонда развития промышленности, докапитализация которого происходит за счет бюджетных средств¹²⁵ и т. д. А применяемые инвестиционные инструменты (соглашения о защите и поощрении капиталовложений, специальный инвестиционный контракт, офсетные контракты и инвестиционный налоговый вычет) оказывают недостаточное влияние на динамику инвестиций¹²⁶.

В условиях высокой ключевой ставки, спровоцировавшей существенное увеличение расходов на обслуживание

¹²⁵ Электронный ресурс] // URL : <http://government.ru/news/54597/>

¹²⁶ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. Инвестиции. 2024. № 7 (321). [Электронный ресурс] // URL : <https://ach.gov.ru/upload/iblock/fa5/sg45qy6sakrwm4hx9kl56bmpkjhmcvi.pdf>

государственного долга, по мнению аудиторов Счетной палаты РФ, необходимо повысить сонаправленность и эффективность экономической политики Правительства РФ и денежно-кредитной политики Банка России¹²⁷. Далеко не случайно высший орган внешнего государственного аудита озадачен проведением проверки эффективности денежно-кредитной политики финансового мегарегулятора¹²⁸.

Прослеживаемая на сегодняшний день разнонаправленность подходов Банка России и Правительства РФ по поводу принятия мер, связанных с осуществлением перехода к экономике развития вызвана тем, что провозглашенная Конституцией РФ 1993 года независимость ЦБ РФ, не была обеспечена созданием надлежащих правовых инструментов его интеграции в систему государственного управления.

Разработанный в финансово-правовой доктрине механизм разграничения полномочий по обеспечению финансовой стабильности между Банком России, Министерством финансов РФ и иными органами публичной власти¹²⁹ не был воспринят законодателем.

В результате проводимая ЦБ РФ на рубеже XX–XXI вв. политика привела к масштабному оттоку капитала из производственной сферы, платежному кризису, долларизации экономики¹³⁰.

Учитывая возникшие проблемы, а также тот факт, что изначально цель создания центральных банков была гораздо уже и заключалась в обеспечении финансовой стабильности системы банковского кредитования¹³¹, начиная с

¹²⁷ [Электронный ресурс] // URL : <https://ach.gov.ru/news/sp-ukazala-na-neobkhodimost-bolshey-soglasovannosti-ekonomicheskoy-i-denezhnokreditnoy>

¹²⁸ Мосолкина Д. Счетная палата проведет проверку эффективности денежно-кредитной политики ЦБ // Ведомости, 21. 03. 2025.

¹²⁹ Тосунян Г. А. Банковское дело и банковское законодательство в России : (Опыт, проблемы, перспективы) : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.02 / Моск. гос. юрид. академия. — Москва, 1995. — 46 с.

¹³⁰ Пояснительная записка на Проект Федерального закона № 99113823-3 «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³¹ Джордж Купер Природа финансовых кризисов [Текст] : центральные банки, кредитные пузыри и заблуждения эффективного рын-

2000-х гг. наблюдается процесс разработки и внедрения в финансово-кредитную систему государства правовых механизмов, направленных на ограничение независимости финансового мегарегулятора. К их числу относятся: 1) создание Стабилизационного фонда (ныне Фонд национального благосостояния) — ресурсной базы, управление которой осуществляется в соответствии с бюджетным правилом, обеспечивающем взаимодействие Банка России и Министерства финансов РФ; 2) формирование финансовых институтов развития (ВЭБ.РФ, ДОМ.РФ) и наделение их отдельными полномочиями по управлению денежно-кредитной сферой; 3) проведение в 2020 году сделки по приобретению Правительством РФ у Центрального банка Российской Федерации акций ПАО Сбербанк России¹³²; 4) расширение объема полномочий Президента РФ по управлению финансовой сферой на основании Федерального закона от 28.06.2022 № 212-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; 5) создание Национального Совета по обеспечению финансовой стабильности в целях рассмотрения вопросов обеспечения стабильности финансовой системы, выявления системных рисков и разработки предложения о мерах, направленных на снижение таких рисков¹³³; 6) создание Национального финансового совета — коллегиального органа Банка России, в компетенцию которого входит рассмотрение Годового отчета Банка России, проекта Основных

ка / Джордж Купер ; [пер. с англ. Г. Панков]. — Санкт-Петербург : VectBusinessBooks, 2010. — 210 с.

¹³² Федеральный закон от 18.03.2020 N 50-ФЗ «О приобретении Правительством Российской Федерации у Центрального банка Российской Федерации обыкновенных акций публичного акционерного общества "Сбербанк России" и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1642; Федеральный закон от 18.03.2020 № 49-ФЗ «О перечислении части доходов, полученных Центральным банком Российской Федерации от продажи обыкновенных акций публичного акционерного общества "Сбербанк России"» // СЗ РФ. 2020, № 12, Ст. 1641.

¹³³ Постановление Правительства РФ от 05.07.2013 № 571 «О Национальном совете по обеспечению финансовой стабильности» // СЗ РФ. 2013. № 29. Ст. 3961.

направлений единой государственной денежно-кредитной политики, вопросов развития и совершенствования банковской системы и финансового рынка и т. д.

Помимо изложенного появляются многочисленный законодательные инициативы, касающиеся закрепления правового статуса Банка России в системе органов публичной власти. В частности, речь идет о законопроектах, направленных на расширение полномочий ЦБ РФ посредством возложения на него задачи по обеспечению условий для восстановления роста экономики, о закреплении правового положения ЦБ РФ в системе органов публичной власти, о распределении полномочий по определению основных инструментов денежно-кредитной политики между Советом директоров и Национальным финансовым советом, являющимся коллегиальным органом Банка России, о включения в полномочия Прокуратуры РФ осуществления надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением федеральных законов Банком России, о закреплении показателя оценки эффективности деятельности ЦБ РФ при использовании тех или иных механизмов монетарной политики и др.

Предлагаемы законопроекты, закрепляющие правовые инструменты, так или иначе способствующие взаимосвязке монетарной и бюджетно-налоговой политики, а также обеспечению финансовой стабильности, зачастую в последствие отклоняются, в т. ч. на основании заключений Банка России.

Во многом это обусловлено сформированным порядком взаимодействия Банка России с ГД ФС РФ. На фоне положений ст. 5 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», согласно которым Банк России подотчетен ГД ФС РФ, в законе содержится норма о том, что проекты нормативных правовых актов, касающиеся выполнения Банком России своих функций, направляются на заключение в Банк России.

Очевидно, что, отстаивая свою независимость, финансовый мегарегулятор не поддерживает законопроекты, касающиеся его интеграции в общую систему государственного управления.

Обсуждаемая проблема предполагает изучение сложившихся в мировой практике механизмов взаимодействия центральных банков и иных органов публичной власти, которые, как показал проведенный анализ, могут быть сформированы: *во-первых*, посредством подчинения центрального банка правительству, в т. ч. в результате передачи последнему части функций по управлению финансовой сферой. Изложенное можно продемонстрировать на примере Китая, где в рамках очередной административной реформы часть функций Народного банка Китая была передана Государственному Совету КНР; *во-вторых*, с помощью формирования подотчетного финансовому органу управления (службы) как, например, в Великобритании. Похожая модель регулирования финансовой сферы существовала в России вплоть до упразднения Федеральной службы по финансовым рынкам, находящейся в ведении Министерства финансов Российской Федерации, и передачи соответствующих полномочий ЦБ РФ.

В России специфика сформированной модели взаимодействия ЦБ РФ с другими органами публичной власти в настоящий момент времени отличается существенной ролью Президента РФ в управлении финансовой сферой в части регулирования порядка осуществления трансграничных финансовых операций. Это вытекает из Федерального закона от 28.06.2022 № 212-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», закрепившего ряд полномочий главы государства в сфере финансов.

На сегодняшний день Указами Президента Российской Федерации устанавливаются меры, направленные на обеспечение финансовой стабильности Российской Федерации¹³⁴, определяется порядок исполнения обязательств перед иностранными кредиторами, порядок вывоза за рубеж наличной иностранной валюты¹³⁵, правила совершения

¹³⁴ Указ Президента РФ от 18.03.2022 № 126 «О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации в сфере валютного регулирования» // СЗ РФ. 2022. № 12. Ст. 1808.

¹³⁵ Указ Президента Российской Федерации от 5 марта 2022 года № 95 «О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами» // СЗ РФ. 2022. № 10. Ст. 1472.

операций по предоставлению кредитов (займов) резидентам, которые находятся под контролем недружественных иностранных лиц¹³⁶, критерии дружественности валют¹³⁷, определение которых имеет ключевое значение в условиях турбулентности международной политики и др.

Помимо изложенного в государстве предпринимается попытка создать дополнительный механизм контроля за реализацией Банком России конституционных полномочий. Об этом, в частности, свидетельствует представленный в ГД ФС РФ проект Федерального закона об ограничении полномочий Банка России в области денежно-кредитной политики посредством закрепления обязанности регулятора согласовывать с депутатами резкие изменения процентной ставки по банковским операциям¹³⁸.

Следующая проблема, возникшая в сфере управления финансами, связана с развитием процесса, который в науке административного права получил название «диффузия власти», что означает появление конкурирующих с госорганами структур¹³⁹, к числу которых относятся кредитные организации.

Опасность такого явления заключается в том, что банки используя предоставленные им публично-правовые функции для извлечения прибыли, являющейся основной целью их деятельности¹⁴⁰, активно задействуют бюджетно-

¹³⁶ Указ Президента РФ от 01.03.2022 № 81 «О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 10. Ст. 1466.

¹³⁷ Указ Президента РФ «О дополнительных временных мерах экономического характера, связанных с обращением ценных бумаг» // СЗ РФ. 2023. № 10. Ст. 1662.

¹³⁸ Проект Федерального закона № 840374-8 «О внесении изменений в статьи 5 и 37 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” в части уточнения полномочий при реализации денежно-кредитной политики в Российской Федерации». — URL : file:///C:/Users/User/Downloads/252126630-257852583%20(1).pdf

¹³⁹ Публичная власть: система, компетенции : монография / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. М. Н. Кобзарь-Фроловой; отв. ред. И. В. Глазунова. — Воронеж : Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2021. — С. 11.

¹⁴⁰ Ст. 1 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

правовой механизм, извлекая с его помощью доходы от субсидирования программ льготного кредитования, докапитализации банковской системы, предоставления кредитов субъектам Российской Федерации и даже применения субординированных инструментов, на основании которых в процесс санации банковской системы могут быть вовлечены бюджетные средства¹⁴¹.

В условиях жесткой денежно-кредитной политики, сопровождающейся масштабными заимствованиями со стороны Минфина России посредством размещения ОФЗ, банки зарабатывают на высоких ставках долгового рынка, функционирующего с участием бюджетных инструментов.

В результате сформированного в правовом регулировании подхода кредитные организации утратили свое основное предназначения по насыщению экономики государства деньгами, а банковский кредит перестал быть эффективным инструментом регулирования государственного хозяйства.

Ситуация усугубляется тем, что масштабы сформированной в России банковской системы, функционирование которой существенным образом связано с применением бюджетно-правового механизма, постепенно расширяются. На сегодняшний день наблюдается процесс создания трехуровневой банковской системы, в рамках которой выделяют системно значимые кредитные организации, включая банки с государственным участием, институты развития, а также регионально значимые банки, существующие для развития кредитования малого и среднего бизнеса в регионах своего присутствия и остальные коммерческие банки¹⁴².

¹⁴¹ Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.2018 № 1224-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы акционерного общества "Региональный Фонд" на нарушение конституционных прав и свобод частью четвертой статьи 25.1 Федерального закона "О банках и банковской деятельности", пунктом 8 и подпунктом 2 пункта 12 статьи 189.49 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)", а также частью 8 статьи 15 Федерального закона от 22 декабря 2014 года № 432-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // Документ опубликован не был.

¹⁴² Письмо АРБ от 16.05.2022 № А-02/1Ск-199, адресованное Председателю Банка России Набиуллиной Э. С. "Предложения по итогам съезда

В контексте изложенного настоящей необходимостью является разработка правовых средств, позволяющих обеспечить переориентацию банков на кредитно-инвестиционную деятельность, превратив кредит в эффективный регулятор экономики, а также ограничить процесс достижения кредитными организациями коммерческих целей за счет задействования бюджетно-правовых инструментов.

Очевидно, что осуществление поставленной цели не представляется возможным на фоне действия норм ст. 1 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности», согласно которой извлечение прибыли является основной целью деятельности кредитной организации, и ст. 22 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации», предусматривающей, что Банк России не вправе покупать государственные ценные бумаги при их первичном размещении, которые в совокупности создают дополнительные основания для привлечения банков к извлечению дохода за счет бюджета.

Поскольку на сегодняшний день банки наделены значительным объемом публично-правовых функций, они не должны превращаться в аналог коммерческих предприятий, сфокусированных на количестве получаемой прибыли.

В рамках исследуемой проблемы представляется уместным вспомнить опыт социалистического российского государства по переориентации банков на кредитно-инвестиционную деятельность, способствующую развитию экономики. В ситуации, когда в первой четверти XX века в распоряжении банков сосредоточились громадные денежные средства, перераспределяемые в интересах наживы¹⁴³, была применена такая радикальная мера, обеспечивающая рациональную организацию кредитования, как национализация банков и их слияние в единый государственный банк¹⁴⁴.

АРБ". — URL : https://arb.ru/b2b/docs/pismo_arb_predsdatelyu_banka_rossii_nabiullinoy_e_s_-10561394/

¹⁴³ Дьяченко В. П. История финансов СССР (1917–1950 гг.). — М.: Наука, 1978. — С. 22.

¹⁴⁴ Постановление Народного Комиссариата по Финансовым Дедам. О порядке национализации частных банков (Инструкция) // Собра-

Поскольку на сегодняшний день в государстве выстраивается трехуровневая банковская система во главе с системно значимыми банками, целесообразно продолжить работу над развитием параллельных действующих систем кредитных учреждений, акцентируя внимание на «...разграничении сферы кредитования между отдельными банками»¹⁴⁵ и дифференциации условий кредитных обязательств по признакам субъекта кредитования (промышленность, торговля, социальная сфера и т. д.).

И, наконец, важно отметить следующее. В условиях проводимой ЦБ РФ жесткой денежно-кредитной политики предметом острых политических дискуссий стал вопрос о формировании правовой модели некредитного стимулирования инвестиций¹⁴⁶.

Однако создание и применение такого механизма возможно только на фоне принятия мер, направленных на усиление экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, выступающих в роли первичного звена экономики с одновременным ослаблением их острой зависимости от бюджетной системы, которую они испытывают в связи с применением мегарегулятором высокой ключевой ставки.

ние узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР М. 1942, стр. 1401–1406.

¹⁴⁵ По страницам архивных фондов Центрального банка Российской Федерации. Выпуск. 16. — URL : https://cbr.ru/Content/Document/File/48218/ArchivalFonds_016.pdf

¹⁴⁶ Совместное заседание Комитета по финансовому рынку, Комитета по бюджету и налогам и Комитета по экономической политике по рассмотрению Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2025 и период 2026 и 2027 годов с участием Председателя Банка России Эльвиры Набиуллиной. — URL : <https://rutube.ru/video/937023dba30313c62e66ab982c49887e/>

3. Правовая модель бюджетно-налоговой политики России

3.1. *Налогообложение — доходы или стимулирование?*

Формирование публичных доходов путем налогообложения строится на основе норм ряда отраслей права — финансового, уголовного, гражданского; немалую роль играют и юридические конструкции административного права, определяющие динамическую стадию развития налогового правоотношения — правовой режим взаимоотношений с налоговыми органами, администрирующими поступления доходов от того или иного налога в бюджет. Общеизвестно, что недоначисление и недовнесение налогов зачастую связано с несовершенством механизма администрирования налогов, равно как нарушение прав и законных интересов граждан и организаций в сфере налогообложения нередко порождены слабым учетом специфики в этой сфере экономического регулирования. Вопреки ожиданиям, недавно принятый Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» не содержит новел, касающихся контроля за налогообложением и администрированием налогов; заметна «бухгалтеризация» публикаций по проблемам налогов — их нацеленность на техническую сторону дела.

Налоги многими воспринимаются как социальная данность, неизбежное зло, вызываемое существованием публичной власти. Отсюда менее, чем сдержанный интерес к правовой стороне деятельности государства к процессу установления налогов, определения объектов налогообложения, соотношению налогового бремени с бременем обязательств организации или гражданина перед контрагентами по гражданско-правовым договорам. Более того, понимание налога в качестве классического примера проявления публичного права приводит к умозрительному перемещению налогового права из сферы предоставительно-обязывающего регулирования экономических отношений в сферу господства императива, исходящего от государства.

Представляется, что возвращение актуальности дискуссий о существовании налогообложения и налоговой политики будет способствовать, помимо всего прочего, повышению цивилизованности взимания налогов и нахождению оптимального соотношения между фискальными интересами государства и задачами экономического стимулирования производства.

О соотношении налогов и налогообложения

Природа налогообложения представляет большой интерес не только как элемент экономической политики государства, но и своей технико-юридической стороной. Нередко налогообложение рассматривается как единый и неделимый процесс, существо которого состоит в вооружении налоговых органов и иных служб, администрирующих государственные доходы действенным инструментарием для принудительной мобилизации доходов юридических и физических лиц в бюджет и иные публичные фонды. В этом случае акцент действенности всего института налогов падает именно на администрирование налогов и приравненных к ним платежей. Отправление государственной власти, связанной с установлением налогов, т.е. определение тех или иных параметров налогообложения, формирование соответствующих юридических конструкций в этом случае приобретает официально-формальный характер.

Отчасти это подтверждается и практикой: как правило, финансовые органы настаивают на введении или отмене соответствующих налогов, изменении ставок налогов, а не представительные органы и не общество, как таковое, иницирует корректировки налоговой политики. Вместе с тем, сведение института налогов к налогообложению было бы большой теоретической и политической ошибкой. Налоги и налогообложение — даже не парные, а субординированные между собой категории с естественным приоритетом налогов.

В связи с вышеотмеченным возникает вопрос: а что, собственно, такое налог и налоги? В своем фундаментальном труде «Теория налогов и сборов» И. И. Кучеров выделяет следующие подходы к определению понятия налогов: 1) концепция налога как процедуры, понимаемой как порядок

действия, приводящий к отчуждению имущества в виде уплаты денежных средств в казну; 2) концепция налога как материального объекта, основанная на понимании налога как части имущества налогоплательщика, передаваемой в казну для погашения налоговой обязанности; 3) концепция налога как правовой формы возложения налоговой обязанности¹⁴⁷.

То, что налог имущественно материализуется в момент возникновения у лица налоговой обязанности не может не подталкивать нас к выводу о том, что обязанность уплаты в бюджет или иное распоряжение государства некоей суммы, определяемой по размеру, срокам платежа, льготам и по другим элементам налога на основании закона, — это и есть налог. Не мудрствуя лукаво, многие авторы определяют налог как платеж. Подобному выводу следует противопоставить, как минимум, два аргумента.

Во-первых, этимологически бессмысленной фразой представляется выражение «платить налоги» хотя бы потому, что глагол «платить» в русском языке предполагает продолжение, как правило, «*деньги*». Иначе говоря, налог есть некий инструмент, позволяющий трансформировать абстрактную юридическую модель, изложенную в законе, в денежное требование к обязанному лицу. Следовательно, налог нельзя отождествлять с его экономическим результатом — поступлением госдохода; налог есть инструмент обременения будущего плательщика будущим долгом.

Во-вторых, во всех известных нам случаях законодатель использует технико-юридический прием — формирует понятие налоговой обязанности. С одной стороны, налоговая обязанность обладает способностью субъективизировать требования налогового закона применительно к конкретному налогоплательщику, с другой — интегрировать действие норм налогового права с действием других правовых норм, относящихся к правовому положению юридического и физического лица. Самое главное в категории налоговой обязанности — это юридическая презумпция возможности

¹⁴⁷ Кучеров И. И. Теория налогов и сборов (правовые аспекты) : монография / И. И. Кучеров. — М.: ЗАО «ЮрИнфор», 2009. — 473 с.

формального исполнения налогоплательщиком своей обязанности. Так, ст. 44 Налогового кодекса РФ предполагает ряд случаев допустимого использования налоговой обязанности без платежа.

Аргументацию неприемлемости отождествления налога и связанного с ним платежа можно и продолжить. Но более важным представляется определение содержания налога в позитивном смысле.

Отметим, что несмотря на кажущуюся неуправляемость законодателей, спонтанным принятием ими тех или иных налоговых законов, этот раздел законодательства регламентирован, так сказать, естественным путем, а точнее существованием идеальной матрицы возможных налогов. В самом общем виде эта матрица служит комбинацией подоходного, поимущественного и пооборотного налогообложения. Каждое подразделение, в свою очередь, состоит из нескольких налогов, находящихся в экономическом и юридическом соотношении с себе подобными.

Возникающая мозаика прямых и косвенных налогов, общегосударственных, региональных и местных налогов находится, ко всему прочему, в координации со сборами, с неналоговыми фискалами и детерминирована возможностью, целесообразностью взимания и операционными расходами по осуществлению этой деятельности. Эти обстоятельства и приводят к формированию национальных налоговых систем — матриц, способных на эволюционное развитие, но почти не допускающих одномоментных реформ, если это не связано с изменением социально-политической формации. Каждое из входящих в национальную налоговую матрицу подразделений построено путем исчерпывающего налогообложения того или иного объекта. Именно поэтому не может взиматься с граждан несколько подоходных налогов, а с организаций — два и более акциза по тому же самому подакцизному товару. Совокупность юридического административного инструментария, обеспечивающего налогообложение по отдельному объекту, субъекту и другим элементам, по нашему мнению, и следует считать налогом в юридическом смысле.

Попутно заметим, что крайне полезной могла бы стать «разработка некоей «таблицы Менделеева» применительно

к налогам. Подобная таблица демонстрировала бы степень целесообразности введения нового налога, правовую возможность такой акции и, главное — последствия для всей налоговой системы. Представляется, что могут отыскаться и пробелы системы: двойное обложение или налоговые лакуны, подлежащие заполнению новыми налогами. В любом случае речь идет о развитии налоговой системы в целом, а не об изменении одних только ставок налогообложения, как это практикуется во многих legislatures.

Относительная стабильность матрицы налоговой системы предопределяет возможность ее рассмотрения в качестве отдельного предмета правового регулирования и, следовательно, научного юридического анализа. Традиционно размер налогового бремени, ставки налогов, объект обложения, льготы по налогам — монополия экономической науки. Возможно, подходит время для объединения усилий экономистов и юристов для отыскания наиболее оптимального режима функционирования всей налоговой системы и конструирования каждого налога в отдельности. В практическом ключе это означает закрепление исчерпывающего перечня налогов в едином акте максимально высокой юридической силы. Для российских условий это мог бы быть предлагаемый для принятия Федеральный Закон о финансах или же ему подобный нормативный акт, действующий совместно с налоговым кодексом РФ.

Стоит отметить, что законодатель, приняв линию на регулирование налоговых отношений единым нормативным актом, взвалил на себя, тем самым, трудноисполнимую и неблагодарную функцию. Практическая динамика регулирования налоговых отношений предопределяет необходимость принятия все новых дополнений и изменений в Налоговый кодекс РФ, осложняющих работу Федерального Собрания Российской Федерации. Вместе с тем, ряд доходов бюджета регламентирован иными законами, в т. ч. Бюджетным кодексом РФ. Кроме того, наблюдается тенденция придания фискальным требованиям, являющимся по своему существу налогами, облика парафискалитетов и иных налоговых платежей. При этом главные правовые вопросы — признаки налога, недопустимость замены налогов парафискалитетами, система федеральных, региональных и местных

налогов, разграничение налогов и сборов вообще остались вне законоговорения.

Налоговое право России и других постсоветских государств порождено диалектически связанными, но разнонаправленными задачами — с одной стороны создать доходную базу для государств, проводящих или предполагающих приватизацию государственных предприятий и восполнить тем самым выпадающие доходы, с другой — создать действенную защиту имущественных интересов юридических лиц (прежде всего, приватизированных предприятий) и физических лиц от запросов и возрастающих appetитов того же государства в целом, регионов и муниципалитетов. И в конечном счете налоги — главный экономический бастион демократии и защиты имущественных интересов участников хозяйственного оборота. Поэтому трудно согласиться с авторами, предлагающими перераспределить функции регулирования налоговых отношений между актом общего характера — налоговым кодексом и отдельными законами, устанавливающими налоги, сборы и специальные налоговые режимы¹⁴⁸.

Очевидно, сложившуюся в России и других постсоветских государствах ситуацию с налоговыми кодексами (там, где они приняты) следует рассматривать как промежуточную, переходную к построению более совершенной системы источников налогового права, включающую: закон о финансах, налоговый кодекс, подзаконные акты органов, администрирующих конкретные налоги и сборы.

Таким образом, можно утверждать, что налоги, как таковые, включая специальные налоговые режимы, есть не что иное, как отвечающие особым требованиям административно-правовые конструкции, сформулированные законодателем, с целью придания законченной формы деятельности государства и муниципалитетов по мобилизации части доходов юридических и физических лиц в публичные денежные фонды, а налоговая система — упорядоченная совокупность этих юридических конструкций. Их

¹⁴⁸ Карасев М. Н. Налоговая политика и правовое регулирование налогообложения в России. — М.: Изд-во «Вершина», 2004. — С. 193.

отличительной особенностью служит способность трансформироваться при наличии оснований в налоговые обязательства соответствующих субъектов, приобретающих при этом статус налогоплательщиков¹⁴⁹.

Налоговая обязанность или налоговое обязательство?

Концепция налоговых обязательств как правового понятия не находит поддержки у многих специалистов, считающих, что налоговые узаконения трансформируются в налоговые обязанности напрямую, без промежуточных состояний. Эта точка зрения в основном присуща ученым-приверженцам теории этатического регулирования налоговых отношений путем поляризации прав и обязанностей участников этих отношений, а именно, у государства присутствует только абсолютное право требования и взыскания. Налогоплательщик является носителем только обязанностей уплаты (именно поэтому он и именуется налогоплательщиком). Однако, данная концепция не в состоянии объяснить механизм возникновения налоговой обязанности иначе, нежели презумируя интерес плательщика «уплатив налоги, спать спокойно». Действительно, прямое действие налогового закона предполагает: во-первых, глубокую информированность плательщика о причитающихся налогах, во-вторых, наличие свободных денежных средств, в-третьих — полноту и своевременность уплаты налогов. Если же учесть, что налоговые отношения с участием юридических лиц строятся методом «самоналогообложения» с последующим контролем налоговых органов, то мысль о прямом действии налогового закона не кажется безупречной...

Более работоспособной выглядит схема с возникновением налогового обязательства, частью которого служит налоговая обязанность. В ее пользу можно привести ряд аргументов, часть из которых было бы уместно обозначить здесь.

¹⁴⁹ *Васянина Е. Л.* Актуальные проблемы налогового права : учебник / *Е. Л. Васянина* ; под общ. ред. *С. В. Запольского*. — М.: ИНФРА-М, 2019. — 330 с.

В частности, предельно важно персонифицировать правовую связь по взиманию налогов, выделив должника и кредитора и отделив их отношения от иной правовой действительности. Этой цели служит общая и налоговая регистрация юридического лица, услуги налоговых органов для налогоплательщиков, осуществление налогового контроля и т. д. Второй функцией налоговых обязательств можно считать индивидуализацию налоговой обязанности путем применения правил о льготах, изъятиях, вычетах, налоговых кредитах, зачетах, сроках и способах уплаты и других разрешенных законом способах конкретизации общих требований налогового закона. Налоговое обязательство служит средством возложения обязанностей перед налогоплательщиком на налоговые органы, вовлечение последних в своеобразное сотрудничество с налогоплательщиком. Важнейшей же функцией налоговых обязательств является защита интересов налогоплательщика от внеправовых требований налоговых и других государственных органов, предоставление юридической возможности исполнения налоговой обязанности иначе, нежели платежом и, наконец, вовлечение налоговых органов в процедуру конкурсного производства в случае банкротства налогового должника.

В сущности, речь идет о создании комплексной правовой среды существования налоговой обязанности, без которой никакое требование, вытекающее из закона не может быть исполнено вследствие его крайней общности. Кроме того, режим обязательства придает добровольному, а особенно принудительному исполнению налоговой обязанности свойства законной имущественной сделки по отчуждению денежных средств. Очевидно, последнее обстоятельство для последователей этатической концепции налогообложения наиболее неприемлемо, поскольку уплата налога рассматривается только как результат административного принуждения...

Для полноценной реализации доктрины налоговых обязательств в законодательстве и судебной практике весьма важным представляется решение вопроса о субъектном составе этих обязательств. Если со стороны налогоплательщиков этот вопрос более или менее ясен (принимая во внимание прогресс в налогообложении аффилированных

юридических лиц), то публичный участник должным образом не определен. На это обстоятельство в свое время обратил внимание А. И. Худяков, высказав предположение о двуединости участия налоговых и других органов, администрирующих налоги в соответствующих налоговых правоотношениях. По мнению Худякова А. И., одно правоотношение связывает налогоплательщика с государством в лице уполномоченного органа, другое складывается между двумя уполномоченными органами государства по поводу реализации интереса (права) государства на распоряжение доходом, полученным в результате налогообложения¹⁵⁰. Первое было поименовано финансовым правоотношением, второе — административным.

Представим себе реальные взаимоотношения сторон при налогообложении, в ходе которых управомоченная сторона, реализуя свой имущественный интерес, законно ущемляет интересы обязанной стороны — налогоплательщика в пользу третьего лица, которым выступает администратор соответствующего публичного фонда. Здесь, в сущности, сокрыто гражданское правоотношение, специфичное только основанием своего возникновения, а так же тем, что имущество меняет собственника без встречного удовлетворения. С известной долей фантазии эту операцию можно именовать имущественной денежной сделкой. Но для того, чтобы эта сделка осуществилась, а стороны восстановили свой статус для будущих отношений того же рода, создается и поддерживается обязательственный режим взаимоотношений между налоговым органом, налогоплательщиком, а в необходимых случаях, и с участием налогового агента. Иначе говоря, налоговые обязательства выступают как инструмент организации, осуществления и обеспечения совершения особых имущественных сделок по мобилизации в форме налогов денежных средств в публичные финансовые фонды.

Несомненно то, что органы, администрирующие публичные доходы, вступают с плательщиками в отношения не от собственного имени, но как носители части публичной

¹⁵⁰ Худяков А. И. Избранные труды по финансовому праву / А. И. Худяков. — Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2010. — 465 с.

власти. Статус представителя государства, которым нередко наделяются в научной литературе налоговые органы, не вполне корректен хотя бы потому, что государственная власть подлежит не делегированию «на сторону», а перераспределению между органами власти. Наличие же собственной компетенции позволяет в частности налоговым органам самостоятельно участвовать в отношениях гражданского оборота, в том числе вступать в судопроизводство в судах в качестве истцов и ответчиков, что было бы невозможно, будь они олицетворением государства в силу принципа «никто не может быть судьей в собственном деле».

Важно подчеркнуть, что налогообложение, будучи самостоятельной, отдельной от установления налогов формой жизни налогового закона, вызывает к жизни юридическую форму налоговых обязательств еще и потому, что в плоскости правоприменения налоговый закон взаимодействует с широким кругом правовых институтов общего характера, рассчитанных и сложившихся для регулирования имущественных отношений как обязательств. В противном случае, налоговое право было бы вынуждено опираться на собственный «самодельный» операционный инструментарий.

«Оригинальные» налоговые узаконения, касающиеся доказательств, процессуальных правил налогового контроля и рассмотрения налоговых споров, принятые на заре развития налогового права и показавшие себя за это время, мягко говоря, отсебятиной, до сих пор усложняют практическую налоговую работу. Поэтому концепция налоговых обязательств могла быть весьма полезной для адаптации налоговых узаконений к материальному и процессуальному праву постсоветских государств.

Нуждается в упоминании еще одна, только зарождающаяся тенденция, а именно — выход правового режима налогообложения за пределы, предопределяемые налоговым законом. Как правовой инструментарий регулирования преимущественно императивных имущественных отношений, складывающихся между равноправными юридически, но разновеликими по своим фактическим возможностям субъектами, обязательства этого типа могли бы стать прообразом, типовыми моделями регулирования других

фискальных платежей и некоторых гражданско-правовых отношений, требующих административного регулирования жесткой платежной дисциплины, как например, в сфере оплаты жилищно-коммунальных услуг, возвратов банковских кредитов, оплаты штрафов.

В заключение, следует подчеркнуть главный тезис авторов о том, что налогообложение есть особая стадия жизни налогового закона, но существом этой стадии служит не только реализация воли законодателя, но и обобщение закона, наполнение его духом правоприменения в сочетании с применением всего комплекса правовых средств регулирования экономической деятельности.

В свою очередь, налоговое законодательство должно быть отдельным объектом научного административно-правового анализа и прогнозирования, а также сферой правового регулирования выработки, анализа и принятия налоговых законов и совершенствования налоговой политики государства. Поэтому применение налогового закона основывается не только на юридико-техническом определении размера налога, сроков и порядка их уплаты, но и на действенном механизме административно-правового принуждения (контроля, администрирования) к выполнению обязанностями субъектами возложенных на них налоговых обязательств.

3.2. Правовые основы модернизации фискальной системы государства

Современные финансово-правовые исследования сфокусированы на вопросах совершенствования механизма налогообложения, который, будучи сформированным 90-е годы XX века, в новых экономических реалиях быстро утратил свою эффективность, несмотря на многочисленные изменения и дополнения, которые вносились в Налоговый кодекс Российской Федерации на протяжении продолжительного периода времени.

Масштабные поправки в НК РФ, вызванные проведенной в 2024 году «донастройкой» налоговой системы, направленные, с одной стороны, на увеличение, а с дру-

гой, — на сглаживание фискальной нагрузки для отдельных категорий налогоплательщиков, по оценкам ряда исследователей, так и не позволили обеспечить более справедливое перераспределение налогового бремени между участниками гражданского оборота и не привели к стимулированию их инвестиционной и экономической активности. А на фоне отмечаемого Федеральной налоговой службой России роста поступления налогов в бюджетную систему России¹⁵¹, возрастает риск тенивизации бизнеса¹⁵².

Во многом не достижение поставленных целей связано с тем, что в рамках работы по модернизации фискальной системы законодатель крайне мало внимания уделил вопросам совершенствования правового обеспечения налоговых обязательств, а финансово-правовые исследования до сих пор должным образом не сосредоточены на разработке структурных элементов налогового обязательственного права. Это существенно тормозит развитие законодательства Российской Федерации о налогах и сборах и приводит к многочисленным спорам, связанным с применением тех или иных элементов юридического состава налога.

Вместо конкретизации условий исполнения налоговых обязательств законодатель прибегает к установлению налогово-правовых норм, применение которых требует разработки дополнительных критериев оценки финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика. В качестве примера можно привести новые положения НК РФ, исключающие возможность перерегистрации бизнеса в регионах с более низкой ставкой по упрощенной системе налогообложения (УСН). А также нормы об амнистии дробления бизнеса, применение которых вкупе с нормами о предельном объеме доходов организаций, по достижении которого освобождение от уплаты НДС невозможно, потребует проведение оценки добросовестности действий налогоплательщиков в процессе оптимизации структуры бизнеса.

¹⁵¹ ФНС: налоговые поступления в бюджет выросли в 2024 году на 20 % // Коммерсантъ. 26.02.2025 г.

¹⁵² Алексеев В. Владельцы хостелов намерены «уйти в тень» после ввода турналога на Среднем Урале // Коммерсантъ. 25.02.2025 г.

В результате получившей стремительное развитие практики законодателя по установлению оснований возникновения фискальных обязательств в нормативных правовых актах, не входящих в состав законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, в государстве продолжает формироваться околоналоговая фискальная система. Число таких, не охватываемых НК РФ обязательных платежей, по данным исследователей, достигло семидесяти¹⁵³.

Развитие налоговой системы идет по пути установления оборотных налогов (платежи за распространение рекламы в сети интернет¹⁵⁴, курортный сбор), не учитывающих реальные платежные возможности участников гражданского оборота и вызывающих инфляционный эффект¹⁵⁵. Не подчиняются общим правилам регулирования фискальных взиманий устанавливаемые банками платежи, к числу которых относятся являющиеся квазиналогами эквайринговые комиссии, а также заградительные комиссии, правомерность введения которых периодически является предметом судебных разбирательств¹⁵⁶.

О фискальной системе Российской Федерации

Для успешного функционирования фискальной системы Российской Федерации помимо надлежащего правового обеспечения процесса адаптации механизма налогообложения к особенностям деятельности цифровых бизнес-моделей требуется конкретизация условий исполнения фискальных обязательств, способствующих, с одной стороны, более справедливому распределению фискальной нагрузки, а, с другой, — инвестиционной активности участников гражданского оборота.

¹⁵³ *Васянина Е. Л.* Теоретические основы правового регулирования публичных доходов в Российской Федерации : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.04 / Васянина Е. Л.; [Место защиты: Ин-т государства и права РАН]. — М., 2016. — 54 с.

¹⁵⁴ Федеральный закон от 26.12.2024 № 479-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О рекламе" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. №53 (Часть I). Ст. 8489.

¹⁵⁵ *Пепеляев С. Г.* Акциз на рекламу // *Налоговед.* 2025. № 2. <https://nalogoved.ru/art/15304.html>

¹⁵⁶ Определение ВС РФ от 26.12.2024 № 305-ЭС24-16889.

Отсутствие необходимого правового инструментария регулирования налоговых отношений во многом обусловлено тем, что в условиях цифровой трансформации экономики особое внимание уделяется алгоритмизации налогового права, формированию цифровой методологической модели Налогового кодекса РФ, для реализации которой уже утверждены справочники контролей (этапов контролей), регистров и статей НК РФ для проведения налогового мониторинга¹⁵⁷.

Стремление разрешить проблемы в сфере управления бюджетными ресурсами и доходами с помощью развития технологий машиночитаемого права¹⁵⁸ отодвинуло на второй план проблему формирования околоналоговой системы фискальных платежей, вопросы их систематизации, а также определения оптимального уровня фискальной нагрузки на участников гражданского оборота.

Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию от 29 февраля 2024 года предложил продумать подходы к модернизации фискальной системы государства для более справедливого распределения налогового бремени¹⁵⁹ в целях создания условий для инвестиционной и экономической активности участников гражданского оборота. Внесенные в рамках обозначенного направления развития налогового законодательства изменения и дополнения в НК РФ преимущественно сводятся к закреплению прогрессивной шкалы подоходного налогообложения, к вопросу создания условий более мягкого перехода организаций с упрощенной системы налогообложения на общий налоговый режим, к установлению инвестиционного налогового вычета, применяемого при исчисления налога на прибыль организаций и т. д.

¹⁵⁷ Информация ФНС России «Утверждены порядки ведения справочников для налогового мониторинга» // Документ опубликован не был.

¹⁵⁸ Концепция развития технологий машиночитаемого права (утв. Правительственной комиссией по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 15.09.2021 № 31) // Документ опубликован не был.

¹⁵⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.02.2024 // Российская газета, № 46, 01.03.2024.

Разумеется, эти и другие инструменты регулирования налоговой системы государства способствуют перераспределению фискального бремени между хозяйствующими субъектами. Однако они не могут применяться в отрыве от критериев, обеспечивающих соотношение между налогами и гарантируемыми государством благами, отсутствие или утрата которых приводит к появлению огромного количества фискальных платежей, как непосредственно установленных на законодательном уровне, так и скрытых и, как следствие, — к многократному (в экономическом смысле) налогообложению.

Поиск единицы измерения (инструмента), обеспечивающего соразмерность налогового бремени объему гарантируемых Основным законом государства благ всегда было и остается важным направлением научных исследований. Анализ доктринальных источников позволил выделить ряд сформулированных в рамках разных теорий налогообложения критериев, обеспечивающих более справедливое распределение налогового бремени, к числу которых относятся: качество оказываемых государством услуг; размер полученного участником гражданского оборота дохода; обеспеченность предприятия трудовыми ресурсами; экономическая рента от природных ресурсов и т. д.

Особое внимание рассматриваемому вопросу уделяется не только в юридической, но и в философской литературе. Например, во фрагментах лекционных записей учеников Гегеля можно проследить подход философа, касающийся критериев определения допустимого объема налогового бремени, согласно которому обязанность по уплате налога дает право на бесконечное множество гарантируемых государством преимуществ и благ, ценность которых должна быть равной объему фискальной нагрузки¹⁶⁰.

В работе Алексеенко М. М. «Взгляд на развитие учения о налоге в качестве «...мерила для определения размера приношений каждого на поддержание общегосударственного производства назван доход». Иными словами, «...чем больше человек имеет дохода, тем больше он должен нести тяжестей»¹⁶¹.

¹⁶⁰ Гегель Г. В. Ф. *Философия права*. — М., 1990. — С. 423.

¹⁶¹ Алексеенко М. М. *Взгляд на развитие учения о налоге у экономистов А. Смита, Ж.-Б. Сея, Рикардо, Сисмонди и Д. С. Милля* / [Соч.] М. М. Алексеенко. — Харьков : Унив. тип., 1870. — 171 с.

По мысли Монтескье, увеличивать налоги можно соразмерно свободе подданных¹⁶², т. е. государство не может облагать налогом ту часть дохода граждан, которая необходима для реализации их естественных прав. А С. Ю. Витте, рассуждая о критериях допустимого уровня фискальной нагрузки, указывал на необходимость выведения из-под налогообложения той части дохода, которая необходима для восстановления капитала, затрачиваемого в процессе производства¹⁶³ и др.

Анализ нормативных правовых актов советской эпохи позволяет сделать вывод о том, что порядок установления обязательных платежей в бюджет был построен по пропорциональной зависимости от контингента рабочих и служащих предприятия или организации, т. е. платежи в бюджет устанавливались с учетом обеспеченности предприятия-налогоплательщика трудовыми ресурсами¹⁶⁴.

В условиях возникновения параллельной, околоналоговой системы фискальных платежей органами публичной власти периодически обсуждаются предложения и предпринимаются попытки по систематизации фискальных взиманий в целях создания единого правового режима их регулирования. С учетом рекомендаций экспертной рабочей группы по вопросам неналоговых платежей, образованной на основании распоряжения Правительства РФ от 28.09.2018 г. № 2069-р, Минфином России разработан проект федерального закона, предусматривающий инкорпорацию в НК РФ ряда неналоговых платежей¹⁶⁵. Об этом свидетельствуют данные приложения к «Основным направлениям бюджетной,

¹⁶² *Озеров И. Х.* Финансовая реформа в России, или Кто платит у нас налоги и как переложить их на другие плечи: Откуда у нас государство берет деньги и на что их расходует. Изд. 2-е. — М.: ЛЕНАНД, 2019. — С. 92.

¹⁶³ *Vumme С. Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству Великому Князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 годах. — С.-Петербург. 1912.

¹⁶⁴ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дальнейшем совершенствовании экономического механизма хозяйствования в агропромышленном комплексе страны» // Свод законов СССР. 1990. Т. 7. С. 14–13.

¹⁶⁵ Бюллетень Счетной палаты РФ. Неналоговые платежи. 2021. № 8 (285).

налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и плановый период 2021–2022 годов».

Однако предложенная Министерством финансов Российской Федерации инициатива по инкорпорации отдельных фискальных платежей в НК РФ до сих пор осталась не реализованной в связи с тем, что отдельные платежи, не охватываемые НК РФ (например, плата за негативное воздействие на окружающую среду, утилизационный сбор, экологический сбор), сейчас подпадают под действие правового режима, позволяющего бизнесу вместо исполнения фискальной обязанности произвести расходы, связанные с утилизацией изделий, финансированием природоохранных мероприятий.

Такой подход в правовом регулировании свидетельствует о развитии процесса преобразования фискальных платежей в такие инструменты, с помощью которых финансирование публичных расходов может осуществляться, минуя бюджетную систему государства.

В условиях разрастания массива фискальных платежей исследование вопросов их систематизации, а также инкорпорации в одну из традиционных форм фискальных обязательств не утрачивает своей актуальности и получает развитие как в рамках юридической, так и экономической науки. Например, алгоритмы классификации не охватываемых НК РФ фискальных платежей, явившихся результатом эрозии форм фискальных отношений, исследуются в экономической литературе¹⁶⁶. В юридической литературе в целях систематизации фискальных взиманий выделяют такие критерии, лежащие в основе их установления, как способ обложения и характер встречного удовлетворения, одновременное применение которых позволяет разбить на однородные группы существующие в российском правовом поле фискальные платежи, число которых в совокупности с установленными НК РФ налогами и сборами уже перевалило за сотню.

¹⁶⁶ Гордиенко М. С. Развитие государственного администрирования системы фискальных неналоговых платежей : дисс. ... доктора экономических наук : 5.2.4. / Гордиенко Михаил Сергеевич; [Место защиты: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова». — М., 2023. — 537 с.

Помимо систематизации фискальных платежей и поиска критериев, обеспечивающих соразмерность уровня фискальной нагрузки гарантируемым государством благам и преимуществам, целесообразно задуматься над изменением модели взаимодействия государства и хозяйствующих субъектов, позволяющей упростить формы и способы фискального обложения и процедуры администрирования. В частности, речь идет об использовании страхового механизма взаимоотношений участников гражданского оборота и государства, позволяющий сместить инициативу по привлечению в бюджет доходных источников с государства на хозяйствующих субъектов. Этот подход не является новым. Он основан на теории налога как страховой премии, разработанной Адольфом Тьером и Джоном Мак-Куллохом, по мнению которых налог — это страховой платеж, уплачиваемый подданными государству на случай наступления какого-либо риска¹⁶⁷.

Сегодня ряд существующих в России фискальных взиманий приобрели форму страхового платежа или платы за право осуществления деятельности в определенном сегменте экономики. Отказ от традиционного механизма налогообложения доходов (прибыли) в пользу взимания платы за право пользования теми или иными преимуществами прослеживается и в других государствах. Например, в некоторых штатах США вместо подоходного корпоративного налога взимается *franchise tax*, представляющий собой не что иное, как сбор, взимаемый с корпораций за привилегию ведения бизнеса в штате¹⁶⁸. А в Республике Беларусь существует сбор, взимаемый с граждан, отказывающихся от трудовой деятельности, т. е. не исполняющих обязанности по финансированию государственных расходов. Этот платеж фактически включен в стоимость коммунальных услуг. Иными словами, граждане, не занятые в экономике, оплачивают жилищно-коммунальные услуги по тарифам (ценам), обеспечивающим полное возмещение экономически обремененных затрат на их оказание¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Леонова Н. Г. История и теория налогообложения : учеб. пособие / Н. Г. Леонова. – Хабаровск : Изд-во Тихоокеан. гос ун-та, 2016. — 83 с.

¹⁶⁸ <https://incparadise.net/delaware-franchise-tax/>

¹⁶⁹ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 24 апреля 2018 г. № 314 «Об определении услуг, предоставляемых

Сконцентрироваться на поиске нового правового инструментария, обеспечивающего поступление денежных средств бюджет, ученых вынуждает появление цифровых бизнес-моделей, деятельность которых не ограничивается территорией конкретного государства. Ставя под сомнение подходы ОЭСР, об изменении принципов существующей международной налоговой системы и о внедрении глобального цифрового налога, эксперты Всемирного банка приходят к выводу о целесообразности введения в отношении цифровых компаний платы за использование пропускной способности Интернета для доступа к цифровым рынкам¹⁷⁰.

О правовых средствах осуществления налоговой политики

Долгое время в юридической науке преобладал подход, в рамках которого отрицалась сама возможность существования финансовых (налоговых) обязательств, поскольку обязательство позиционировалось исключительно в качестве гражданско-правовой конструкции, которая представлялась неприемлемой для обеспечения развития публично-правовой сферы.

Вопросы фискального обложения в литературе по истории русского права описывались в разделе, посвященном управлению финансами¹⁷¹. Во многом такая точка зрения обусловлена особенностями развития древнерусского права. В Русской правде, закрепляющей зачатки обязательственного права, речь идет преимущественно об обязатель-

трудоспособным гражданам, не занятым в экономике, по ценам (тарифам), обеспечивающим полное возмещение экономически обоснованных затрат на их оказание, и об условиях их предоставления» [Электронный ресурс] // URL : <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=C21800314> — Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь.

¹⁷⁰ Cristian Óliver Lucas-Mas, Raúl Félix Junquera-Varela. Tax Theory Applied to theDigital Economy: A Proposalfor a Digital Data Tax and a Global Internet Tax Agency [Электронный ресурс] // URL :file:/C:/Users/1/ Documents/ 9781464816543.pdf

¹⁷¹ *Владимирский-Буданов М. Ф.* Обзор истории русского права // [Соч.] Проф. М. Ф. Владимирского-Буданова. — 5-е изд. — Санкт-Петербург, Киев : Н. Я. Оглоблин, 1907. — 694 с.

ствах, возникающих из договоров¹⁷². О существовании обязательств, не связанных с исполнением договоров и причинением вреда, свидетельствует классификация, разработанная в римском праве, в рамках которой выделены так называемые обязательства, вытекающие из закона¹⁷³, к числу которых можно отнести фискальные обязательства.

В 80-е гг. XX века развитие получает теория финансовых обязательств, в рамках которой они рассматриваются в качестве метода управления предприятиями¹⁷⁴. В юридической литературе описывается существо финансового (налогового) обязательства, исходя из того, что обязанности налогоплательщика корреспондировано не только право органов публичной власти, осуществляющих исполнение доходной части бюджета, на получении соответствующего платежа, но и их обязанность по управлению этим процессом¹⁷⁵.

В современных финансово-правовых исследованиях изучаются сущность, элементы, виды налоговых обязательственных правоотношений¹⁷⁶. При этом в науке финансового права «термин «налоговое обязательство» используется не в абстрактном «общенаучном», а совершенно конкретном, узкоспециальном значении»¹⁷⁷.

¹⁷² Загоровский А. И. Исторический очерк займа по русскому праву до конца XIII столетия [Текст] / [соч.] А. Загоровского. — Киев : в Университетской тип., 1875. — 78 с.

¹⁷³ Годэмэ Е. Общая теория обязательств / Евгений Годэмэ, профессор гражданского права юридического факультета Страсбургского университета; Перевод с французского И. Б. Новицкого. — М.: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1948. — 512 с. — (Всесоюзный институт юридических наук Министерства юстиции СССР. Ученые труды; Выпуск XIII).

¹⁷⁴ Предприятие. Закон. Управление [Практ. пособие / С. В. Запольский и др.]; Под ред. М. К. Юкова. — М.: Юрид. лит., 1989. — 239 с.

¹⁷⁵ Запольский С. В. Правовые вопросы самофинансирования предприятий в условиях полного хозяйственного расчета (финансово-правовой аспект) : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.02 / ВНИИ сов. гос. стр-ва и законодательства. — М., 1989. — 45 с.

¹⁷⁶ Васянина Е. Л. Обязательства в финансовом праве / Е. Л. Васянина. — Москва : Общество с ограниченной ответственностью «Издательство "КноРус"», 2020. — 130 с.; Порохов Е. В. Налоговое право: учебник для вузов (академический курс). — Алматы: Научно-исследовательский институт финансового и налогового права, 2023. — 1148 с.

¹⁷⁷ Голубцов В. Г. Реформа обязательственного права: теоретический и практический эффект состоявшихся изменений // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2018. № 3. С. 396–419.

Недостаточная разработанность в финансово-правовой науке конструкции налогового обязательства приводит к нехватке в действующем законодательстве положений, необходимых для полноценного правового обеспечения механизма налогообложения и, как следствие, — к отсутствию ориентиров формирования правоприменительной практики по налоговым спорам.

На сегодняшний день крен в развитии налогового законодательства наблюдается в сторону правового обеспечения цифровой трансформации механизма налогообложения в целях его адаптации к параметрам цифровой экономики посредством разработки критериев цифрового присутствия налогоплательщиков, внедрения новых форм контрольно-надзорной деятельности с использованием цифровых платформ что, несомненно, имеет важное значение для целей исполнения налоговых обязательств, однако не позволяет исчерпывающим образом разрешить возникающие в процессе налогообложения вопросы.

Ключевая проблема в сфере правового регулирования налоговых отношений заключается в том, что цифровая трансформация механизма налогообложения, облегчая процесс сбора, обработки, хранения информации и способствуя сокращению административных процедур, не сопровождается проведением работы по конкретизации условий исполнения налоговых обязательств.

Структурные элементы и юридические категории налогового обязательственного права пока недостаточно разработаны в финансово-правовой науке и законодательстве. Это существенным образом тормозит процесс системной доработки параметров налоговой системы.

В частности, в налоговом законодательстве отсутствует легальная дефиниция налоговой реконструкции и условий ее применения как способа конкретизации элементов юридического состава налога исходя из реального экономического смысла совершаемых сделок. В результате на практике сформировался неоднозначный подход к порядку корректировки налогового обязательства. Так, в одном случае при злоупотреблении или искажении фактов хозяйственной деятельности налогоплательщика доначисления рассчитываются с учетом действительной стоимости товара, реально понесенных налогоплательщиком расходов и

вычетов НДС, как если бы налогоплательщик не допускал нарушений¹⁷⁸.

В другом случае по спору о размере доначисленного работодателю НДФЛ в результате подмены трудовых отношений на гражданско-правовые ВС РФ придерживается несколько иного подхода по вопросу проведения налоговой реконструкции и приходит к выводу о том, что переплата налога на доходы физических лиц не может быть произвольно зачтена в счет исполнения налоговым агентом обязанности по уплате НДФЛ в отсутствие соответствующего волеизъявления плательщика налога на профессиональный доход¹⁷⁹.

В налоговом праве не разработан институт ответственности за нарушение налоговых обязательств, что привело к появлению параллельных правовых институтов юридической ответственности, развитие которых сопровождается применением различных отраслевых законодательных актов, к числу которых помимо НК РФ относятся КоАП РФ, УК РФ, а также Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» в части применения субсидиарной ответственности контролирующих должников лиц.

Учитывая тот факт, что в НК РФ закреплены специфические меры ответственности за нарушение налоговых обязательств, которые рассосредоточены по разным главам Кодекса применительно к отдельным видам налогов (отказ в предоставлении налогового вычета (возмещения) НДС, уплата налога на имущество физических лиц в многократном размере и т. д.), законодателю следовало бы продолжить разработку специальных налогово-правовых мер ответственности за нарушение налоговых обязательств, определить общие условия их применения. Это позволит исключить развитие параллельных правовых институтов юридической ответственности за правонарушения в сфере налогообложения и сборов.

¹⁷⁸ См.: Письма ФНС России от 10.03.2021 № БВ-4-7/3060@ и от 06.12.2024 № БВ-4-7/1384; Определение Верховного Суда РФ от 19.07.2023 № 305-ЭС23-4066.

¹⁷⁹ Определение ВС РФ от 20. 01.2025 г. № 309-ЭС24-20306.

В налоговом праве не разработаны положения о перемене лиц в обязательстве. Это приводит к тому, что в отдельных случаях лица, которые на определенном этапе развития налоговых правоотношений становятся стороной налогового обязательства, оказываются лишены возможности быть стороной в налоговом споре. Например, контролирующие должника лица, которые несут субсидиарную ответственность за ненадлежащее исполнение налоговой обязанности, долгое время не имели права на оспаривание актов налоговых органов по причине отсутствия соответствующих положений в НК РФ. Применительно к описываемой проблеме ситуация изменилась благодаря формированию обширной правоприменительной практики по вопросам защиты прав контролирующих должника лиц в налоговых спорах.

О правовом подходе к совершенствованию механизма налогообложения

Избегая детального анализа внесенных в НК РФ поправок, отметим, что назревшие вопросы совершенствования механизма фискального обложения необходимо рассматривать, опираясь на изучение действующего законодательства, а также складывающейся на его основе правоприменительной практики с учетом исторического опыта развития фискальной системы государства, а также выработанных в рамках юридической и экономической науки подходов, которые могут быть использованы в целях совершенствования созданной в период экономических преобразований правовой модели налогообложения.

В основе современного механизма фискального обложения, охватывающего собой совокупность взаимосвязанных элементов, обеспечивающих создание правового режима реализации налога¹⁸⁰, лежат две появившиеся в Древнем мире основные формы налогообложения: 1) отчуждение в пользу общества части производственного изытка в виде различных податей; и 2) отчуждение части

¹⁸⁰ *Васянина Е. Л.* Актуальные проблемы налогового права : учебник / Е. Л. Васянина; под общ. ред. С. В. Запольского. — М.: ИНФРА-М, 2019. — С. 170.

трудового избытка в виде обязательных общественных повинностей¹⁸¹.

Эволюция этих древних форм налогообложение привела к формированию современной фискальной системы, правовая модель которой периодически подвергается корректировке с учетом особенностей социально-экономического развития государства. Однако ключевой подход к пониманию сущности налогообложения остается неизменным со времен Древней Руси.

Обращение к литературе, посвященной анализу источников древнерусского права, позволяет отметить, что упоминаемые в них понятия «дань», «подать», «оброк» означали «...установление особых социальных отношений господства и подчинения, а также условий договора между членами сообщества и властью»¹⁸². Выработанный в праве подход к пониманию правовой природы налога дает возможность констатировать, что устанавливаемый государством уровень фискальной нагрузки представляет собой ни что иное, как договор между государством и обществом¹⁸³, в соответствии с которым участники гражданского оборота соглашаются на определенный уровень налоговой нагрузки взамен на получение гарантируемых Основным законом государства благ.

В контексте изложенного важное значение приобретает правовой инструментарий, выступающий в качестве связующего звена между налогами, гарантируемыми Конституцией РФ благами¹⁸⁴ и развитием хозяйственной самостоятельности участников гражданского оборота. Не разработанность таких правовых средств стала причиной того, что правовая модель налогообложения, созданная в

¹⁸¹ Коровкин В. В. Очерки истории государственного хозяйства, государственных финансов и налогообложения в Древнем мире / В. В. Коровкин. — М.: Магистр. 2012. — С. 24.

¹⁸² Панов Е. Г. История налогов: Древняя Русь. Изд. Стереотип. — М.: ЛЕНАНД. 2019. — С. 15.

¹⁸³ Руссо Жан-Жак. Политические сочинения / Изд. подгот. Б. Бернарди, С. В. Занин; Отв. ред. И. А. Исаев. — С.-Пб.: ООО «Издательство «Росток». 2013. — С. 145.

¹⁸⁴ Аузан А. Мы вступили в период политики регресса еще в девяностых // Ведомости. 15 мая 2015 г.

период экономических преобразований и закрепленная в НК РФ, быстро утратила свою эффективность¹⁸⁵.

При переходе к новой экономической формации правовые средства, обеспечивающие фискальное обложение в условиях административно-командной системы, практически перестают применяться.

Дальнейшее увеличение фискальной нагрузки на фоне недостаточности правовых инструментов обеспечения финансовой самостоятельности организаций привело к их зависимости от финансовой помощи, предоставляемой напрямую из бюджета в форме субсидий, а также через финансовые институты развития. Масштабирование бюджетных субсидий на поддержку экономической активности организаций нередко приводило к ситуациям, когда бюджетные средства учитывались в общем объеме прибыли, распределяемой между акционерами, которые фактически обогащались за счет бюджета.

Учитывая изложенное, целесообразно обратить внимание на сформированный и применяемый в советскую эпоху правовой режим распределения чистого дохода (прибыли), который охватывал собой процесс формирования фондов, предназначенных для финансирования капитальных вложений, модернизации оборудования и т. д., позволит усилить хозяйственную самостоятельность организаций и ослабить их зависимость от бюджетного финансирования.

И наконец, важно отметить, что эффективность механизма фискального обложения на сегодняшний день нивелируется сформированным в рамках бюджетного законодательства правовым режимом управления фискальными доходами бюджета, допускающим их использование на финансирование коммерческих проектов. Это вызвано, прежде всего, искажением особой правовой природы и роли бюджета, представляющего собой фонд уже существующих, заработанных государством денег, значительная часть которых

¹⁸⁵ Правовые инструменты обеспечения финансовой стабильности Российской Федерации : монография / под общ. ред. М. Н. Кобзарь-Фроловой. Науч. ред. Е. Л. Васянина, отв. ред. С. В. Запольский. — Воронеж: Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2023. — 354 с.

поступает туда в форме фискальных доходов (налогов, сборов, штрафов и т. д.), предназначенных для финансового обеспечения не коммерческих проектов, а гарантируемых Конституцией РФ благ.

Далеко не случайно в середине 2000-х гг. на основании Федерального закона от 26.11.1998 № 181-ФЗ «О Бюджете развития Российской Федерации»¹⁸⁶ правовой режим фискальных доходов бюджета был отграничен от порядка использования доходов государства от коммерческой деятельности, а также заемных средств. В результате сложившегося регулирования были созданы надлежащие правовые условия финансирования коммерческих проектов за счет средств Бюджета развития, сформированного в составе федерального бюджета, и представляющего собой не что иное, как совокупность собственных доходов государства. Однако данный закон утратил силу, а механизм реализации одного из ключевых принципов управления фискальными доходами так и остался не созданным.

Поведенный анализ позволил представить некоторые соображения авторов по вопросу совершенствования налоговой системы, которые могут иметь значения для развития финансово-правовой доктрины и финансового законодательства.

Прежде всего, совершенствование конструкции налогового обязательства необходимо осуществлять на основе разработки правовых категорий и структурных элементов налогового обязательственного права, изучению которого в финансово-правовых исследованиях до сих пор не уделяется должного внимания.

В контексте изложенного во избежание формирования противоречивой судебной практики НК РФ целесообразно дополнить положениями о перемене лиц в обязательстве, об условиях и порядке применения налоговой реконструкции как способа конкретизации элементов юридического состава налога исходя из реального экономического содержания совершаемых налогоплательщиком сделок.

Во-вторых, учитывая наличие в НК РФ специфических наказаний, применяемых за нарушение налоговых

¹⁸⁶ Документ утратил силу.

обязательств, к числу которых относятся отказ в предоставлении вычета (возврата) налога, уплата налога в двойном (многократном) размере, законодателю следует продолжить разработку специальных налогово-правовых мер ответственности, определить общие условия их применения. Это позволит исключить развитие параллельных правовых институтов юридической ответственности за налоговые правонарушения, существенно усложнивших механизм финансово-правового регулирования.

В-третьих, совершенствование правового регулирования налогообложения целесообразно осуществлять по пути усиления хозяйственной самостоятельности организаций посредством разработки правового инструментария, обеспечивающего создание автономного режима развития участников гражданского оборота, позволяющего им самостоятельно, минуя бюджетно-правовой механизм, повысить инвестиционную активность.

В контексте изложенного целесообразно задуматься над созданием аналога существовавшего в советскую эпоху правового института распределения прибыли предприятий между государственным бюджетом и сформированными предприятиями фондами, к числу которых относились фонды материального поощрения, развития производства и модернизации оборудования.

В-четвертых, настоятельной необходимостью является проведение работы по созданию условий для обособления правового режима регулирования фискальных доходов, которые в отличие от собственных доходов государства (доходов от коммерческой деятельности, заемных средств), не могут использоваться иначе, чем для целей финансового обеспечения гарантируемых Конституцией Российской Федерации благ.

За основу можно принять подход, реализованный в рамках существовавшего ранее Федерального закона от 26.11.1998 № 181-ФЗ «О Бюджете развития Российской Федерации».

В-пятых, одним из важных направлений модернизации российской налоговой системы является разработка правового инструментария, способствующего упрощению фискального обложения и администрирования.

В контексте изложенного целесообразно задуматься над следующими направлениями совершенствования механизма взаимодействия государства и хозяйствующих субъектов в фискальной сфере: 1) внедрение страхового механизма, позволяющего сместить инициативу по формированию публичных денежных фондов с государства на бизнес; 2) создание правовых условий для расширения сферы применения так называемых «окрашенных» налогов, а также активизации процесса преобразования фискальных платежей в инструменты, с помощью которых финансирование публично-значимых расходов можно осуществлять минуя бюджетно-правовой механизм.

В-шестых, дальнейший поиск правовых средств, способствующих более справедливому распределению налогового бремени, потребует изучения проблемы преобразования налогов в рентные платежи, взимаемые с юридических лиц, использующих в производстве природные ресурсы как естественные богатства всенародного значения. Данный подход основан на теории единого налога, описанной в работе «Прогресс и бедность»¹⁸⁷ американским экономистом Генри Джорджем, который в качестве основного налогового инструмента рассматривал единый налог на стоимость земли, взимаемый посредством изъятия экономической ренты от природных ресурсов и прав собственности на землю.

3.3. О концепции реформирования бюджетного процесса

Действующий Бюджетный кодекс, вызвав после его принятия позитивные последствия в деле наведения государственной дисциплины в сфере регионального бюджетирования и публичных расходов, постепенно стал отставать от быстроразвивающихся финансовых отношений и

¹⁸⁷ *Генри Дж. Прогресс и бедность : Исслед. причин упадка промышленности и увеличения бедности, растущей вместе с увеличением богатства. Средства помощи / Генри Джордж; Пер. с посл. англ. изд. А. Г. Сахаровой под ред. А. К. Шеллера (Михайлова). — Санкт-Петербург : М. М. Ледерле, 1896. — 662 с.*

нуждается в осовременивании. Научная дискуссия по вопросу о том, каким быть в будущем бюджетному законодательству в последнее время приобретает острую актуальность. В этом свете весьма актуально, используя методологию бюджетно-правовых исследований, созданную М. И. Пискотиным при подготовке его выдающегося труда «Советское бюджетное право»¹⁸⁸, рассмотреть возможные направления и цели этой работы.

Продолжительное время доктринально неоспоримым было мнение о том, что бюджетное право есть ось, центр финансового права, поскольку оно организует, сплачивает всю финансовую систему и наполняет смыслом существования все другие финансовые институты. Триада «доходы — бюджет — госрасходы» в условиях плановой экономики господствовала в финансовой политике и праве, оставляя иным институтам финансов вспомогательную роль. Это послужило во многих случаях поводом для причисления расчетов, кредитования, внутреннего госдолга, сберегательного дела к предмету гражданского права¹⁸⁹. Заметим и то, что понимание бюджета смыслом существования финансов, а бюджетного права — смыслом финансового права в целом, обедняет эту отрасль права, ограничивает ее созидательные возможности.

Есть и еще один аспект несовершенства бюджетного правопорядка — в силу крайней неопределенности понятия «публичная собственность» в нашей стране, бюджет выступает в роли юридического механизма изъятия денежных средств у юридических и физических лиц в виде налоговых и неналоговых обременений и передачи их в распоряжение органов и должностных лиц исполнительной власти для бюрократического использования и потребления. Отсюда — нерациональные траты, различные расходные злоупотреб-

¹⁸⁸ Пискотин М. И. Советское бюджетное право : (Основные проблемы) / АН СССР. Ин-т государства и права. — М.: Юрид. лит., 1971. — 312 с.

¹⁸⁹ В частности, О. Н. Горбунова допускает существование финансовых отношений, регулируемых гражданским правом. См. Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России : избранное : научно-популярная монография / О. Н. Горбунова. — М.: Элит, 2012. — 294 с.

ления, недоначисление налогов, завышение потребностей финансирования аппарата, наконец труднообъяснимое безвозвратное финансирование госкорпораций из бюджета, в т. ч. главная беда — коррупция.

Дебюрократизация бюджетного механизма — постоянно решаемая задача государства, но решаемая преимущественно бюрократическими методами, тогда как настоящей необходимостью является соорганизация и интегрирование бюджетного метода ведения экономического развития с методами управления движением денежных потоков, в целом. Нужно преодолеть стойкую теорию о бюджетной предназначенности экономики и финансов в целом.

О предмете бюджетного регулирования

В современный период экономического развития становится ясно, что государственное (публичное) регулирование нуждается в более широком и комплексном правовом опосредовании имущественных отношений, протекающих в денежной форме. Практика показала, что финансовое право не должно ограничиваться только формированием параметров функционирования денежной системы и платежно-расчетного механизма, но и быть инструментом проведения созидательной публичной политики в расчетно-платежной сфере.

Управление денежными потоками в наличной, безналичной форме, ценными бумагами, деривативами и другими платежными средствами, включая самые современные, такие как электронные деньги и криптовалюта становятся главным и ведущим инструментом финансового права, «потеснив» с этого пьедестала бюджетное право. Это, прежде всего, должно означать, что государство использует более совершенные и тонкие инструменты финансовой политики, нежели налог, бюджетное присвоение и распределение денежных средств и публичные расходы. Бюджетно-правовые институты сохраняют свою роль как вторичные финансово-правовые институты, как своего рода процедура сбора, распределения и потребления «финансового урожая», созданного на поле современной экономики.

Государство будет «обречено» и заинтересовано в том, чтобы возвращать, развивать финансово эффективную

экономику, а не изымать принудительно из производственного сектора народного хозяйства часть доходов с целью финансирования потребительских расходов. Это, в свою очередь, преобразует роль бюджета, который теперь должен стать процедурным механизмом распределения специальных средств, предназначенных для осуществления социальных программ, для обороны страны, управления, международных экономических мероприятий. Основной же массив финансирования расходов на социально-экономическое развитие следует направить в русло эмиссионного и платежно-расчетного регулирования во внебюджетном режиме.

В настоящее время уже существует ряд внебюджетных фондов, с той или иной степенью эффективности решающих задачи, перед ними поставленные. Важнейшим из них служит Фонд национального благосостояния, из которого финансируются многие программы, ранее входившие в круг бюджетных расходов. Одно это дает основание предположить, что не универсальный фонд, каковым является сейчас федеральный бюджет, но тот или иной круг целевых фондов, каждый из которых должен обеспечить как мобилизацию денежных средств и иных платежных инструментов, так и целевое финансирование соответствующих программ и мероприятий будет обеспечивать подавляющую часть потребностей социально-экономического развития. При этом предполагается, что каждый фонд будет опираться на собственную законодательную базу, собственные доходные источники и автономные цели использования.

Фундамент для подобных нововведений уже создан в виде утверждения и выполнения крупных национальных проектов¹⁹⁰, которые образуют структуру подлежащего утверждению Федеральным Собранием РФ годового бюджета и бюджета на плановый трехлетний период. Обратим внимание на то, что национальные проекты охватывают как сферу бюджетного финансирования, так и финансирования из других источников. Так, национальный проект «Образо-

¹⁹⁰ Андреева Е. М. Запольский С. В. Правовые основы реализации и финансирования национальных проектов // Юридический мир. 2020. № 3. С. 50–55.

вание» предполагает, что значительная доля финансирования образования будет носить кредитный¹⁹¹ характер. Можно утверждать, что любой национальный проект есть финансовый план как бюджетного, так и иного финансирования соответствующих мероприятий, что частично проливает свет на его природу как акта исполнительной власти, одобряемого в дальнейшем при утверждении государственного бюджета Федеральным Собранием РФ.

Следует предположить, что в будущем, во-первых, будет признано целесообразным непосредственное утверждение представительной властью национальных программ в виде отдельных законов в числе, позволяющем охватить все сферы и отрасли экономики и социальной политики, а так же межгосударственные отношения. Во-вторых, ничто не будет препятствовать совокупность отдельных законов об утверждении национальных программ именовать не иначе как федеральный бюджет. При этом, каждый национальный проект будет охватывать не только расходные нормы, но и источники финансирования предполагаемых расходов при условии, что бюджетное финансирование будет составлять лишь часть расходов по программе пропорционально публично значимым целям соответствующих мероприятий.

Финансовые инструменты, традиционно относимые к так называемым «частным финансам», такие как кредит, государственные займы, гарантии, деривативы, валютные курсы, трастовые механизмы, а главное — акционерное инвестирование приобретут публично-правовую значимость. В результате, чистый доход коммерческих структур, наконец-то перестанет течь непрерывным потоком за рубеж, а иностранный инвестор сочтет наиболее целесообразным инвестировать не в зыбкий западный рынок, а в российские национальные проекты.

Но для того, чтобы этот пока идеалистический проект начал воплощаться в реалии, помимо генеральных изменений в экономической политике потребуется осуществление

¹⁹¹ Правовые проблемы государственного управления экономическим развитием : сборник материалов научной конференции «Лазаревские чтения», Москва, 27–28 октября 2017 года. — М.: РУСАЙНС, 2018. — С. 225.

ряда серьезных правовых новаций. Прежде всего нужно преодолеть противопоставление бюджетных целей и задач финансовой политике в целом, искоренить понимание народного хозяйства как бюджетно-организованного.

В частности, следовало бы постепенно отказаться от многократного обложения публичными платежами доходов хозяйствующих субъектов (НДС — налог на прибыль, отчисления в страховые фонды — акцизы, НДСЛ с рабочих и служащих), взимаемых в сущности с одного и того же источника, чисто юридически получающего разные наименования на каждом этапе обложения.

Возможен подход, предполагающий существование некоего предела обложения, выше которого фискальное воздействие на хозяйствующий субъект не действует, а дополнительный доход хозяйствующий субъект и его персонал получал по итогам каждого квартала как ремейк советской тринадцатой зарплаты. Напомним, что хозяйственная реформа 1965 г., позитивно сказавшаяся на экономике, содержала в своей основе нормативный метод распределения прибыли, правда нуллифицированный во многом тем, что оставшаяся нераспределенной по нормативной схеме прибыль изымалась в бюджет в виде т. н. ее свободного остатка.

Применением нормативного метода распределения прибыли можно было бы снять остроту проблемы инфляции, порождаемой, в основном, завышением цен и тарифов на выпускаемую продукцию, выполняемые работы и услуги. Совершенствование методов управления денежными потоками, включая эмиссию и обращение платежно-расчетных средств, позволило бы оздоровить ценообразование, освободив его от противоестественной функции страхования доходности и платежеспособности производства, что в свою очередь положительно скажется на качестве продукции, работ и услуг.

Изменение роли эмиссионного регулирования в финансово-кредитном механизме должно вызвать отказ от либеральной концепции участия банков в процессе производства, состоящей в понимании банка как с особыми функциями, но коммерческого предприятия, торгующего «деньгами». Следование этой концепции создало нелепую

ситуацию — банк, выполняя финансово-кредитное обслуживание хозяйственных организаций, одновременно отправляет широкий круг публичных (полицейских) полномочий по борьбе с отмыванием незаконных доходов, обеспечению кассовой дисциплины, по валютному контролю и т. д. Подобное юридическое двуличие контрпродуктивно и для первого и для второго направления работы. Но главное в том, что ориентация деятельности банков на получение прибыли препятствует повышению эффективности эмиссионно-денежного стимулирования экономики. Зачастую трудности или даже невозможность получения банковских кредитов для нужд производства соседствует с широкими возможностями получения потребительских кредитов; излишне даже упоминать беспредельно высокие процентные ставки для кредитования строительства и торговли — отраслей экономики, полностью зависящих от кредитования. В то же время возможности органов публичной власти по воздействию на кредитную политику, проводимую банками, не столь велики и носят характер косвенного регулирования.

В теоретических правовых исследованиях последних десятилетий была высказана и аргументирована концепция юридического лица публичного права¹⁹². Научная полемика, вызванная этой концепцией, казалось бы, могла вылиться в соответствующие законодательные меры, к сожалению, к таким результатам не привела.

Современные валютно-эмиссионные условия, вызванные недружелюбной экономической политикой ряда стран по отношению к России, думается, требуют вернуться к обсуждению вопроса о придании статуса юридических лиц публичного права коммерческим банкам, или, по крайней мере, части из них, образующих структуру банковской системы страны с тем, чтобы максимально приблизить их деятельность к задачам и целям экономической политики государства.

¹⁹² Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права / В. Е. Чиркин ; Ин-т государства и права Российской акад. наук. — М.: Норма, 2007. — 351 с; Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права. Вопросы теории / О. А. Ястребов. — М.: Наука, 2010. — 382 с.

В среде специалистов бытует мнение об относимости эмиссии только к полномочиям центрального или государственного банка той или иной страны. В широком смысле эту позицию трудно опровергнуть, но, технологически эмиссия осуществляется всеми или большинством банков, распоряжающихся заемными ресурсами, полученными от национального кредитного центра, коим в нашей стране является Банк России. Несмотря на кажущуюся опровержимость подобной точки зрения, следует рассматривать эмиссию как предоставление юридическим и физическим лицам возможности использования стабильной (а фактически стабилизированной Центробанком) национальной валюты в целях обслуживания экономического оборота. Отсюда гармоническое единство первоначальной эмиссии, осуществляемой Центробанком и выдачи кредитов, осуществления безналичных расчетов, выдачи средств в виде заработной платы, а так же выпуска ценных бумаг. Эмиссионный механизм должен не делить его участников, но, напротив, объединять их действия в единую процедуру и, тем самым наполнять всю систему публичных фондов как бюджетного, так и иного толка необходимыми доходами.

Таким образом, можно предположить, что генеральной линией совершенствования бюджетного права должна быть выработка технико-юридического инструментария гармонизации имущественных интересов хозяйствующих субъектов и публичных потребностей государства посредством совершенствования механизма управления эмиссионно-платежными отношениями в национальной экономике.

Относительно же конкретных направлений совершенствования Бюджетного Кодекса важнейшей задачей нужно считать наполнение этого законодательного акта материально-правовыми нормами, с формированием, очевидно, особой главы, объединяющей правила составления проекта бюджета и исполнения бюджета.

Материально-правовая регламентация, полагаю, сделает акцент на существенное повышение роли национальных проектов в деле бюджетирования с тем, чтобы подавляющая часть обособленных бюджетных расходов и доходов охватывалась соответствующим национальным проектом, который

лежал бы в основе исполнения бюджета, что еще более важно — в отчете об исполнении бюджетного национального проекта в годовом и более длительном выражении.

Полагаю, что эти меры, наряду с другими действиями, в частности — уточнением правил госзакупок, будут способствовать дебюрократизации процедуры бюджетирования и вызовут снижение коррупции в этой ключевой для всей экономики сфере публичного управления.

О совершенствовании бюджетных процедур

Бюджет как в статике, так и в динамике не только опирается, но полностью состоит из юридической материи, охватывая собой разнообразные правоотношения между органами власти, хозяйствующими субъектами, гражданами и их объединениями. Отсюда повышенная значимость согласованности взаимодействия участников бюджетного процесса. Отсюда и уязвимость финансовых процессов, протекающих внутри бюджетного механизма — прежде всего потому, что подавляющая часть правоотношений этого вида не обладают защитой встречного удовлетворения, что облегчает бюджетным правонарушителям, а проще говоря, казнокрадам, обращать в собственные доходы часть публичной собственности, концентрируемой в бюджете.

В условиях планового хозяйствования и государственной собственности на средства производства экономика приобретает характер бюджетно-организованной, что отрицательно сказываясь на повышении производительности труда и темпах экономического развития, вместе с тем облегчало и упрощало регулирование бюджетных отношений. Пиком этого процесса стали мероприятия, предусмотренные Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 695 (1979 г.) и приведшие, в конечном счете, к развалу экономики страны.

В новых условиях постсоциалистического развития роль бюджета существенно преобразовывается и усложняется. Бюджетным регулированием охватывается мобилизация на нужды общества, преимущественно «частных» денег, равно как и финансирование «частных» интересов, федеральных региональных программ, госзаказов, распределяемых на конкурсной основе.

Бюджетное право в этих условиях нуждается в более совершенных и, возможно, в более изысканных юридических конструкциях.

В силу действия ряда исторических причин бюджетное право и олицетворяющее его законодательство не получило в нашей стране достойного воплощения. Ни одна из Конституций СССР, РСФСР и РФ, за исключением первой Конституции 1918, не содержала системного изложения правил национального бюджетирования; упоминались лишь отдельные полномочия центральных и региональных органов государственной власти по утверждению бюджетов и их исполнению. Законы о бюджетах на соответствующие годы каждый раз подвергали регулированию бюджетные отношения как бы с чистого листа. Законов, регулирующих взаимоотношения участников бюджетного процесса не существовало, исключением были Закон СССР о бюджетных правах СССР и союзных республик от 30 октября 1959 года и соответствующие Законы союзных республик, но и те касались только полномочий СССР и союзных республик, их органов законодательной и исполнительной власти.

С принятием в 1998 году Бюджетного Кодекса РФ¹⁹³ регулирование экономических отношений этого вида, казалось бы, получило развернутую правовую основу. Однако в дальнейшем материально-правовое значение БК РФ было существенно приуменьшено, а сам кодекс приобрел процедурно-процессуальную окраску, из него были изъяты многие существенные материально-правовые нормы и институты. Можно предположить, что эта тенденция объективно отражает необходимость развития процессуального законодательства во всех сферах государственного управления, но в силу отсутствия в Конституции РФ соответствующего раздела о бюджетном устройстве, эти решения вызвали эффект регресса в регулировании бюджетных отношений в целом.

Бюджет, бюджетное устройство — фундамент государственной власти — это те институты, которые экономически конституируют управление всеми сферами жиз-

¹⁹³ СЗ. РФ. 1998. №31. Ст. 3823.

недеятельности общества. Отсутствие конституционно закрепленных норм бюджетного права чревато наступлением ряда негативных управленческих эффектов, среди которых нарушение баланса власти между исполнительной и законодательной ветвями власти — один из самых существенных.

Одним из актуальных остается весьма важный вопрос о соотношении материального и процессуального в бюджетном праве. Традиционным подходом является понимание бюджета в трех его ипостасях: в качестве фонда, в качестве плана и в качестве закона¹⁹⁴. Представляется, что ввиду уязвимости для критики, ни одна из этих характеристик в настоящее время не отражает роли бюджета — прежде всего, в силу их неспособности стать стимулом для становления бюджетного права в современной экономической и политической ситуации. Оставляя в стороне доказывание этого тезиса, следует отметить, что в своей основе бюджет РФ, субъекта федерации или муниципалитета, в конечном счете, предопределяет возможности того или иного органа исполнительной власти воздействовать на протекающее под его полномочиями социальными и экономическими процессами. Расширение или сокращение бюджетных возможностей и полномочий отражает реальную роль субъекта исполнительной власти в осуществлении политики государства в соотношении с возможностями и полномочиями других подобных субъектов.

Утверждение каждого очередного бюджета — есть результат острой политической борьбы между центром и регионами, между регионами, между регионами и отраслями и т. д. Очень хотелось, чтобы процедура разработки и утверждения бюджетов всем субъектам представительной власти посредством демократических институтов, была предоставлена возможность достичь оптимума своих бюджетных полномочий. Так ли это в действительности? Следует признать, что составление, рассмотрение Федерального бюджета, его утверждение протекает в обстановке своеобразного диктата исполнительных органов. Это связано с

¹⁹⁴ Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России : избранное : научно-популярная монография / О. Н. Горбунова. — М.: Элит, 2012. — 294 с.

исключительным правом Правительства Российской Федерации вносить проект бюджета в Государственную Думу, фактической невозможностью вернуть проект бюджета на доработку по решению Думы, малой приемлемостью предлагаемых депутатами изменений в проект бюджета ввиду сбалансированности его показателей и другими, в сущности, техническими причинами. Допустимо считать бюджет актом, содержащим в своей основе волю исполнительных органов, только облеченную в форму Закона. Далеко не случайно не вызывают резкой реакции предложения о передаче полномочий утверждения бюджета Правительству РФ¹⁹⁵. Еще с большими основаниями сказанное относится к рассмотрению и утверждению региональных и муниципальных бюджетов.

Сказанное тесно связано с проблемой вотирования, поднятой в далекие годы середины XX века М. И. Пискотиным. По традиции, сложившейся много ранее, утверждение бюджета осуществляется единым голосованием, в силу чего бюджет не может не быть продуктом компромисса различных политических сил внутри парламента, складывающегося по принципу «вы — нам, мы — вам». В результате, год за годом принимаются бюджеты, не нацеленные на решение национальных и региональных проблем, но распыляющие экономический потенциал управления на множество второстепенных целей.

Думается, следовало бы перейти на отдельное голосование инфраструктурных элементов бюджета, таких, например, как финансирование промышленности, обороны, органов управления, сельского хозяйства, помощи регионам и других направлений расходования бюджетных средств, с принятием отдельного закона в каждом случае. Соблюдение именно этих законов стало бы предметом бюджетного контроля как со стороны Думы, так и других контрольных и надзорных ведомств, выполнение Приоритетных национальных программ, охрана лесов, «мусорная» программа, и в целом экология, другие социальные программы, возможно, получили бы надлежащее финансирование. К слову, по не-

¹⁹⁵ Ильин А. В. Принятие решений о распределении бюджетных средств / А. В. Ильин. — М.: Статут, 2015. — С. 59.

понятным причинам финансирование даже приоритетных национальных программ в настоящее время ведется без законодательного обеспечения, по решениям правительственной комиссии, т. е. по усмотрению исполнительного органа.

Представляется, что понятием «федеральный бюджет» охватывается порядка 40–50 отдельных законов о финансировании соответствующих мероприятий на федеральном уровне, к большинству которых «пристыковывались» региональные законы. Эта мера позволит наполнить смыслом и содержанием такую важную, но практически вышедшую из употребления фазу бюджетного процесса, как отчет об исполнении бюджета.

О бюджетном рубле

Как ни в одной другой сфере государственного управления, финансирование запланированных мероприятий не только опирается, но формируется как процессуальная деятельность, скрепляющая ее отдельные стадии, иначе говоря, бюджетное право — есть прежде всего процесс. А бюджетный процесс — есть не что иное, как право. Это единство объясняется уникальностью и неповторимостью предмета, вокруг которого складывается бюджетное право — бюджетные доходы, а еще точнее — бюджетного рубля. Приходится констатировать, что законодательством России не до конца обеспечена уникальность этой материальной ценности, не полностью разграничены сферы обращения просто рубля — национальной валюты, и бюджетного рубля как особого платежного средства.

Бюджетный рубль обладает своей генетикой, своей собственной «средой обитания» и сроком своей жизни. Он возникает тогда и постольку, когда и поскольку тот или иной государственный доход (налоговый, таможенный, административно-деликтный, социально-страховой, гражданско-правовой и т. д.) зачисляется на доходные счета Федерального или регионального казначейства и становится объектом и предметом функционирования национальной бюджетной системы. С этого момента, в принципе, вступает в действие своеобразный натуральный финансовый закон — никаких средств, кроме бюджетных, на счетах

бюджетов не содержится и не учитывается, а иные государственные и, тем более, частные расчетно-платежные системы операций с бюджетными средствами не осуществляются¹⁹⁶. В недавней истории России, когда происходил переход от банковского к казначейскому исполнению бюджета, были допущены отступления от этого правила, приведшие к тяжким экономическим последствиям — обогащению коммерческих банков за счет бюджетных средств.

Бюджетность рубля — не только вынужденная, но и наиболее оптимальная мера, направленная на обеспечение реального полновластия органов государства в отношении финансовых ресурсов общества, осуществления той или иной бюджетной политики¹⁹⁷. Конкретно: бюджетный рубль предназначен только для осуществления бюджетных расходов либо создания бюджетных резервов; иное использование бюджетных средств противоречит не только законодательству, но и существу бюджетного права¹⁹⁸. К чести Государственной Думы, за время ее создания в 1994 году она не допустила коммерческого использования бюджетных средств, и, в частности, стабильных остатков по счетам бюджета, которые неоднократно предлагалось использовать для кредитования бизнеса.

Предназначенность бюджетного рубля для совершения бюджетного расхода (легализованного бюджетом) или направляемого в резервы, порождает вопрос о моменте его преобразования в расходный рубль — как средство платежа с целью финансирования госзаказа, бюджетного учреждения, выдачи пособий, заработной платы и т. д. Действующим Бюджетным Кодексом этот вопрос решен двояко, а от этого непоследовательно. С одной стороны — вплоть до окончательного израсходования бюджетный рубль остается

¹⁹⁶ Ст. 215.1 БК РФ

¹⁹⁷ Крылова, Н. С. Бюджетно-финансовые полномочия парламента / Н. С. Крылова // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2012. № 1. С. 157–184.

¹⁹⁸ Васянина, Е. Л. Проблемы организации финансового контроля в Российской Федерации / Е. Л. Васянина // Финансовое право. 2019. № 7. С. 13–16.

таковым, с другой — возникновение юридической возможности совершения расходования рубля, имеющего бюджетное происхождение, контроль государства и его органов либо исчезает, либо существенно видоизменяется. В частности, рубль, находящийся в законном владении хозяйственной организации или бюджетного учреждения, более не защищен иммунитетом бюджета и может быть использован на любые цели, в том числе для уплаты экономических санкций или административных штрафов¹⁹⁹.

Но моноцель использования — не единственный отличительный признак бюджетного рубля; можно выделить и такие признаки как: срок существования (только в течение бюджетного года), субъекты, наделенные правом оперирования (казначейства, а также главные получатели бюджетных ассигнований — министерства и ведомства), наконец, моноформа существования — безналичная, в виде авуаров на счетах казначейства, переводимых на счета министерств и ведомств, особенности применения к операциям с бюджетными рублями мер правоохранительного характера и ряд других²⁰⁰.

Бюджетные ассигнования или расходные обязательства?

С признанием вышеназванных особенностей возникает справедливое сомнение в относимости к бюджетному праву сложного комплекса взаимоотношений по расходованию бюджетных ассигнований — сметно-бюджетному финансированию, выплатах по госзаказу, предоставлению дотаций, субвенций, субсидий, бюджетных кредитов, выдаче пенсий и пособий. Дело в том, что названные финансовые операции

¹⁹⁹ Ст. 241.1 БК РФ.

²⁰⁰ Андреева Е. М. Правовой механизм финансового обеспечения взаимной передачи полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации Е. М. Андреева ; Министерство образования и науки Российской Федерации, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», Кафедра финансового права. — Санкт-Петербург : Изд-во Санкт-Петербургского гос. экономического ун-та, 2018. — С. 60.

происходят с рублем, потерявшим статус бюджетного вследствие его перехода в управление хозяйствующих субъектов, даже если этим субъектом выступает министерство или ведомство, не говоря уже о предприятиях и коммерческих структурах. Этому могут служить два аргумента. Во-первых, — получатели бюджетных средств приобретают право самостоятельного распоряжения с соблюдением права, целевого их предназначения, а в ряде случаев, например, в отношении государственных корпораций — непосредственно в собственности. Во-вторых, — финансирование из бюджета предполагает обязанность получателя их созидательного расходования, а «сбережение» бюджетных ассигнований может составлять даже объективную сторону правонарушения.

В настоящее время начинает складываться соответствующая судебная практика по случаям неизрасходования выделенных бюджетных ассигнований, что подтверждает существование обязанности получателя средств по их использованию, что должно рассматриваться как устаревание представлений о некоем одностороннем даровании их, т. е. узаконенного бюджетного иждивенчества.

Стороны отношений по бюджетному финансированию находятся между собой в состоянии финансовых обязательств различных видов — в зависимости от характера складывающихся бюджетных операций. Действующий Бюджетный Кодекс, провозгласив этот принцип, все же не дал юридических признаков расходных, бюджетных и денежных обязательств. Заметим, что если обязательственная сторона правового положения получателя, по аналогии с должником по гражданскому обязательству, может быть сформирована в правоприменительном порядке, то права и, главное, обязанности финансирующего субъекта должны быть определены законом в первую очередь.

Нуждается в осмыслении и такая мера, предложенная М. И. Пискотиным как принятие актов о бюджетах не «сверху-вниз», как сейчас, а «снизу-вверх» с тем, чтобы сначала утверждались бюджеты органов местного самоуправления, затем бюджеты регионов, и как завершение — федеральный бюджет. Этой реорганизацией, думается, была бы существен-

но повышена ответственность региональных и местных органов за развитие доходной части бюджетов и снижение непроизводительных расходов, а также самостоятельность регионов в осуществлении той или иной финансовой политики. Допустима, в частности, предлагавшаяся М. И. Пискотиным очередность утверждения бюджетов использовать в рамках трехлетнего бюджетного планирования на каждый второй и третий годичный период.

Обращает на себя внимание то, что комплекс организационных и процессуальных приемов, связанных с бюджетными расходами, довольно существенно отличается от способов правового регулирования бюджетирования, понимаемого как распределение полученных государственных доходов по конкретным бюджетам, как «по вертикали», так и между бюджетами одного уровня. Действительно, мы имеем дело с существованием двух несоприкасающихся между собой сфер (юридических массивов) финансового права: бюджетного права и права государственных расходов. Их объединение в одном нормативном акте, даже таком, как Бюджетный Кодекс не идет на пользу ни тому ни другому. Дело в том, что обособление третьего элемента национального финансового механизма — налогового права, связанное с принятием Налогового Кодекса, не только позволило углубить теоретические представления о налогообложении, но и стимулировало научное и законодательное «освоение» других институтов государственных доходов — взносов по социальному страхованию, квазиналогов, административно-деликтных взысканий и, в конечном счете, формированию фискального права как подотрасли финансового права.

Наблюдается прямая преемственность финансовых инструментов фиск-бюджет-госрасходы, образующих в единстве национальный финансовый механизм. В законодательном смысле этот механизм интегрирован ежегодным федеральным бюджетом, содержащим узаконения по всем видам госдоходов, о распределении этих доходов по звеньям бюджетной системы и об ассигнованиях из бюджета на социально-экономические цели, оборону и управление.

Принятие консолидированного закона о государственных расходах позволило бы объединить на основе единых принципов правовое регулирование различных видов госрасходов, многие из которых не регулируются Бюджетным кодексом и ему неизвестны — госзаказы, научные и социальные гранты, отчисления в специализированные бюджетные фонды, финансирование преодоления чрезвычайных ситуаций и т. д.

Принимая во внимание современные тенденции развития системы права, следовало бы уточнить теоретическую основу понимания природы бюджетирования. Дело в том, что исполнение бюджетов в расходной части резко контрастирует с формированием и разассигнованием бюджета и говорить о едином бюджетном процессе сейчас уже находится мало оснований²⁰¹. С другой стороны, под процессом понимается судебное урегулирование споров и конфликтов, тогда как механизм бюджетирования основан на соблюдении законодательно установленных процедур, которые могут порождать судебные споры, которые в этом случае становятся процессом в рамках бюджетного процесса. Было бы целесообразно в будущем Бюджетном Кодексе порядок бюджетирования именовать не процессом, а процедурой.

Конечно, предлагаемые изменения нуждаются в глубокой проработке и, скорее всего «выйдут в свет» в ином изложении и наполнении. Важно другое — парадигма советского бюджетного права, продолжающая господствовать в сфере национальных финансов, принижает созидательный потенциал, заложенный в институтах бюджетирования, во многом тормозит экономический прогресс, и нередко содействует злоупотреблению и нерациональному расходованию народных средств.

²⁰¹ Андреева Е. М. Правовой механизм финансового обеспечения взаимной передачи полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации Е. М. Андреева; Министерство образования и науки Российской Федерации, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», Кафедра финансового права. — Санкт-Петербург: Изд-во Санкт-Петербургского гос. экономического ун-та, 2018. — 269 с.

Провозглашенная ряд лет назад бюджетная реформа продолжает пробуксовывать в конечном счете по причине столкновения устаревших алгоритмов с новыми реалиями экономического развития. Остается надеяться, что сложившаяся обстановка, вызванная тяжелой пандемией и порожденным ею кризисом в экономике, прервет инерционный подход в сфере бюджетирования и позволит государству обновить и усилить инструменты бюджетного стимулирования экономического развития, с параллельного обеспечения защиты прав граждан и организаций в сфере финансов.

Не следует забывать главного вывода из исследований бюджетного права о том, что бюджет как инструмент экономического развития — есть результат демократических завоеваний народов и его эффективность зависит от соблюдения общих принципов демократии — законности, гласности, равенства в правах, справедливости, в удовлетворении потребностей, строгого соблюдения процедурных и процессуальных правил²⁰².

²⁰² Пискотин М. И. Советское бюджетное право : (Основные проблемы) / АН СССР. Ин-т государства и права. — Москва : Юрид. лит., 1971. — 312 с.

4. Финансовый контроль и юридическая ответственность за финансовые правонарушения

4.1. О контрольно-финансовых правоотношениях

Среди правовых инструментов экономического управления финансовый контроль занимает особое место как гарант финансово-хозяйственной дисциплины и как важный канал сбора и обработки финансовой информации о состоянии дел в экономике. В этих целях созданы и действует сообщество контрольных органов, охватывающее надзорные органы, контрольные службы отраслевых министерств и ведомств, органы финансового мониторинга, государственный и корпоративный аудит. Контрольные полномочия предоставлены ряду органов общей компетенции, контрольно-счетным органам субъектов федерации, Счетной палате. Тем не менее, состояние дел в сфере финансового контроля, особенно в отношении публичных финансовых ресурсов остается далеко не идеальным и требует углубленного изучения природы этой сферы государственного управления, ее соотношения с механизмом хозяйствования.

В литературе просматривается явное преобладание проблематики функций, задач, эффективности финансового контроля над его правовой природой и юридическими средствами его осуществления. Между тем, недостатки финансового контроля во многом связаны с проблемами организационно-правового свойства, именно здесь кроется возможность для превращения финансового контроля в действенное, эффективное средство управления социально-экономическим развитием.

Контроль — информационная составляющая

Начнем с существа финансов. Этот вид имущественных отношений характерен тем, что финансовые отношения складываются обязательно с участием уполномоченного органа государства (или субъекта, наделенного полномочиями государством) и другого субъекта, не обладающего по-

добным статусом, а проще юридического или физического лица. При этом предметом их взаимодействия становится либо формирование того или иного публичного фонда денежных ресурсов, либо финансирование публичных задач и мероприятий из соответствующего финансового фонда, т. е. движение денежных средств «снизу-вверх», либо «сверху-вниз».

В отличие от обыкновений гражданского оборота, эти отношения, помимо других особенностей характерны отсутствием встречного предоставления или, другими словами, не являются эквивалентно-возмездными. Это в полной мере относится и к кредитным отношениям, хотя последние оформляются в виде договора и для заемщика являются возмездными. Дело в том, что финансовые отношения возникают, складываются и осуществляются не иначе, чем в целях реализации публичных интересов, но будучи имущественными, требуют той или иной правовой определенности, которой становится форма обязательства как универсальный и наиболее совершенный способ индивидуализации экономической связи двух и более субъектов, объединенных единой, вытекающей из закона программы действий (налогообложение, бюджетное регулирование, государственное финансирование, кредитование и т. д.).

Классическая гражданско-правовая сделка, как известно, служит результатом сложения интересов всех ее участников и требует публичного контроля только с точки зрения недопущения злоупотребления правом одной стороны или же противоправности ее заключения и осуществления.

Финансовые отношения, так же являющиеся сделками, но сделками безвозмездными или безэквивалентными, объективно нуждаются в дополнительной юридической «поддержке» в целях понуждения обязанной стороны к совершению требуемых действий. Отсюда развитая система обеспечения исполнения обязанными субъектами своих финансовых обязательств, охватывающая налоговую службу, казначейскую службу, надзор ЦБ над кредитными учреждениями, таможенные органы, валютную службу.

В каком соотношении находится финансовый контроль с системой этих органов? Главенствующая точка

зрения состоит в признании этих понятий, что приводит к предположению об относимости к контролю мер пресекающего, превентивного, предупредительного, правоохранительного и правовосстановительного характера, т. е. всего комплекса мер правового воздействия. Но в этом случае мы теряем функциональную оригинальность финансового контроля, его специфику и назначение.

По нашему мнению, контроль вообще и финансовый контроль в частности следует понимать, как информационную составляющую публичного управления и регулирования финансового механизма. В обстановке совершения одномоментно тысяч финансовых сделок, опосредствующих хозяйственную деятельность во всех сферах экономики, выявление нерациональных, подозрительных и явно противоправных финансовых операций служит важнейшим условием обеспечения законности и государственной дисциплины в этой сфере.

Далеко не случайно ни одна из попыток предоставления контрольным органам непосредственных юрисдикционных полномочий не увенчалась успехом (Рабкрин, Наркомат Госконтроля, партийно-государственный, Народный контроль, в последнее время, налоговая полиция). Очевидно, что контрольная деятельность несовместима с деятельностью юрисдикционной и особенно их сочетание несовместимо в области финансов, где сбор тех или иных данных (доказательств) и их оценка на предмет противоправности — суть совершенно разные информационные процессы.

Вышесказанное подводит нас к пониманию особенностей компетенции контрольных органов в области финансов как ключевому условию эффективного осуществления этой деятельности и, более того, как требованиям возникновения и реализации соответствующих контрольно-финансовых правоотношений.

Представляется, к условиям и требованиям компетенции органов контроля в сфере финансов относится следующее:

а) субъект финансового контроля должен иметь общую контрольно-финансовую правосубъектность, т. е. относиться к сообществу контрольных органов и быть

наделенным полномочиями осуществления финансового контроля соответствующего вида;

б) субъект контроля должен обладать специальной легитимационной компетенцией, т. е. иметь право квалификации действий, сделок, решений подконтрольного как правомерных или же противоправных и требующих юридического реагирования;

в) подконтрольному должна быть придана специальная или общая подотчетность перед соответствующим контрольным органом по предметам его ведения (территориальная, отраслевая или технологическая);

г) контрольно-финансовое правоотношение возникает и существует в рамках конкретной процедуры регулирования порядка запроса, сбора, передачи, обработки и реализации информации, истребуемой контролирующим у контролируемого;

д) осуществление контроля не может быть объединено с применением мер юридической защиты или мер ответственности в компетенции одного и того же органа;

е) пределы контрольной зависимости, т. е. глубина, объем, относимость и другие сущностные характеристики информации о финансовой деятельности подконтрольного служат предметом законодательной регламентации.

Приведением далеко не бесспорного круга условий возникновения финансово-контрольного правоотношения (его развитие и завершение — предмет отдельного анализа), хотелось бы подчеркнуть глубокую специфичность и индивидуальность финансового контроля в системе мер управления экономикой и его правового регулирования. В этой сфере правоведения нет важнее задачи, чем, с одной стороны, разграничить контроль в целом и финансовый контроль, в частности, и юрисдикционную деятельность правоохранительных органов и судов, с другой — исследовать пути и формы трансформации контрольных мероприятий в процессуальные действия по осуществлению гражданско-правовой, административно-правовой и уголовно-правовой защите финансовой системы государства.

Об органах финансового контроля

Статус контрольного органа предполагает довольно широкие полномочия по преодолению фактических и юридических барьеров, препятствующих получению информации о состоянии дел в подконтрольных органах и организациях, ее конфиденциальность, оперативное состояние, степень документированности, защиту режимом государственной, банковской или коммерческой тайны. Праву осуществления контроля корреспондирована обязанность органов, организаций, должностных лиц, а в соответствующих случаях и граждан претерпевать контрольные мероприятия и операции, в том числе и активно участвовать в них в качестве контролируемых.

Степень гармоничности этого корреспондирования во многом определяет эффективность контроля, предусмотренного российским законодательством. Последнее включает в себя целую серию сдержек и противовесов, обеспечивающих баланс во взаимодействии субъекта контроля и подконтрольного лица. К ним относятся, помимо затронутой выше специальной правосубъектности контрольного органа также условие осуществления полномочий по осуществлению контроля в пределах специализации и правоспособности того или иного органа, благодаря чему существует сообщество контрольных органов с несовпадающей компетенцией. Более того, это сообщество строится на принципе координационного взаимодействия. Совпадающая компетенция и субординационное подчинение хотя и применяются иногда, но эффекта не имеют. Можно предположить, что в целях снятия конфликта интересов и компетенции координационно-плоскостное построение системы контрольных органов можно признать общей закономерностью.

К сдержкам и противовесам следует отнести процессуальную регламентацию осуществления контроля. По мере развития и совершенствования этой формы управленческой деятельности настоятельной необходимостью стала максимальная упорядоченность и формализованность отношений субъекта контроля и подконтрольного лица. В этом смысле наиболее показательно развитие законодательных основ

налогового контроля, что привело к возникновению крупного правового массива, включающего, помимо законодательства обширную судебную практику, деловые обыкновения и даже собственную идеологическую платформу.

Следует особо отметить такой принцип построения системы органов контроля как отсутствие у этих органов собственных юрисдикционных полномочий. Объяснение этого феномена кроется, очевидно, в состязательном характере юрисдикционной деятельности, предполагающей самостоятельное существование двух (и более) баз доказательств по одному и тому же делу, сравниваемых и анализируемых в ходе судебного или иного юрисдикционного процесса в целях вынесения законного и справедливого решения.

Еще одним средством обеспечения баланса во взаимоотношениях контролирующего и контролируемого субъектов служит право обжалования результатов проверки, ревизии или иного контрольного мероприятия в вышестоящий орган по отношению к органу контроля либо в суд. Тем самым достигается несколько правовых эффектов, проливающих свет на природу контроля. Во-первых, провозглашается публичность контроля, осуществление его в интересах государства и, в конечном счете, народа страны. Во-вторых, выводам и фактам, зафиксированным органом контроля, придается характер предварительной вероятностной, не верифицированной информации. В-третьих, обжалованию сообщается процессуальная форма, обеспечивающая реализацию правовой инициативы контролируемого по защите им своего материально-правового интереса.

Продолжительный период своей деятельности в новых, рыночных условиях органы контроля испытывают на себе разнонаправленные воздействия. С одной стороны, высказываются обоснованные требования от интенсификации контроля, его всеобъемлемости, об использовании созидательных функций контроля в целях повышения эффективности управления финансовыми ресурсами и т. д. Противоположные тенденции выражаются в требовании прекратить «налоговый терроризм», исключить множественность проверок, сократить сроки и объемы исследуемой документации. Предпринимаются меры по законодательному

ограничению возможностей осуществления контроля в отношении отдельных программ и мероприятий, т.н. «контрольные каникулы». Все это, прежде всего, свидетельство аморфности и неконкретности правовой стороны доктрины финансового контроля в современных условиях, а возможно — и всей этой доктрины в целом.

Как известно, упомянутая доктрина сформулирована в т.н. Лимской декларации 1977 г., которая стала своеобразным катехизисом для системы органов финансового контроля стран-участников этой организации.

По прошествии времени становится ясным, что воплощение Лимской декларации сопряжено со многими потерями и пробелами. В частности, модельный закон о государственном финансовом контроле, принятый Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 4 декабря 2004 года, ориентирует государства на разделение финансового контроля на государственный и иной (очевидно признаваемый негосударственным). При этом под государственным финансовым контролем понимается президентский контроль, парламентский контроль, административный контроль, независимый государственный финансовый контроль. В этом прочтении не только растворяется специфика контроля как правоохранительной деятельности и особый статус контрольного органа, но и допускается смешение контроля с законодательной и распорядительной деятельностью всей системы органов государства. В то же время контроль, осуществляемый специализированными субъектами применительно к иным объектам, нежели централизованные финансовые фонды, вообще не охватывается понятием государственного финансового контроля.

Следуя этой логике, мы должны в лучшем случае отнести банковский надзор, таможенный контроль, финансовый мониторинг, валютный контроль, антикоррупционный контроль к административному контролю, чему, кстати, препятствует понятие государственного финансового контроля, даваемое в статье первой упомянутого Модельного закона. Как Лимская декларация, так и Модельный закон 2004 года ориентированы целиком на осуществление бюджетного контроля, т.е. мониторинг исполнения бюджета и внебюджетных фондов организацией денежного обращения, состоянием государственного долга, налогообложения,

эффективным использованием государственной собственности (см. ст. 1.2 Модельного закона). И именно здесь проявляются недостатки т. н. фондовой теории финансов, ограничивающей предмет финансового права механизмом формирования и использования централизованных финансовых фондов. Теоретически устаревшая концепция существенно ограничивает наши возможности в построении современной теории финансового контроля.

В чем сущность финансового контроля?

Вышеизложенное позволяет подойти к существу финансового контроля, к тому, чем эта управленческая деятельность принципиально отличается от контроля за социальными или технологическими процессами. Финансовый контроль по своей природе не может ограничиваться наблюдением, поддержанием наперед заданных параметров и предполагает непосредственное участие в совершении подконтрольной финансовой операции. И если подконтрольная финансовая операция (процесс, программа) может быть структурирована как устойчивая правовая связь квази-кредитора и квази-должника, складывающаяся по поводу распоряжения финансовыми ресурсами государства (уплата налога, кредитование, финансирование из бюджета и др.), то контрольный орган участвует в этих отношениях в роли публичного легитиматора, осуществляемой или осуществленной сделки; прохождение контроля служит юридическим фактом и доказательством ее правомерности.

В общеизвестной дефиниции о делении финансового контроля на предшествующий, текущий и последующий в свете вышесказанного, обнаруживается весьма важный подтекст — безотносительно к моменту осуществления контроля по отношению к совершению финансовой операции, сам по себе этот контроль (т. е. публичное одобрение) обязателен и неотвратим. После этой констатации напрашивается еще один вывод — о презумпции осуществления контроля. Этот вывод, на наш взгляд, делает бессмысленным даже постановку вопроса об интенсификации финансового контроля либо его снижении, т. к. не допускает количественного подхода к его осуществлению. Если

имущественная операция носит финансовый характер, контроль презюмируется в силу его юридической обязательности, а выявленная в любой форме противоправность операции предполагает ответственность органа контроля и (или) соответствующего должностного лица. Заметим, что в смежной области, в сфере технологического контроля данная концепция уже нашла свое признание — должностные лица соответствующих надзоров нередко привлечены к ответственности за ненадлежащее выполнение своих обязанностей.

Принципиально важен вывод о том, что финансовый контроль, следуя за финансовыми операциями или опережая их, входит в ткань правового регулирования конкретных видов экономических отношений. В свою очередь, финансовый характер — не единственный классифицирующий признак подконтрольных сделок и операций. Эти сделки и операции, в своем юридическом бытии, относятся к бюджетному, налоговому, эмиссионному, кредитно-расчетному, таможенному, валютному, страховому и другим самостоятельным институтам правового регулирования; именно там, в недрах соответствующего института финансового права формируется их инструментарий, предопределяющий формы контроля за ними. Поэтому вызывает большие сомнения сама возможность объединения однородных, но малопригодных для сквозной систематизации видов финансового контроля путем принятия единого закона о финансовом контроле, предложения о разработке которого периодически появляются в юридической прессе. Заметим, при этом, что сторонники принятия универсального закона, незаметно для себя и своих читателей впадают в ошибочную иллюзию признания таковым гипотетического закона о бюджетном контроле.

Детальная регламентация видов, порядка проведения, фиксирования результатов и реализации итогов налоговых проверок не может не вызвать такого рода вопроса — почему подобной тщательности законодатель не проявляет в других случаях, посвящая проверкам в бюджетной, валютной, таможенной и в иных сферах только общие узаконения? Причина, скорее всего, кроется в том, что ревизионный контроль не рассматривается до сих пор как особый способ

контроля, а правовое положение ревизоров целиком зависит от усмотрения законопроектного органа и законодателя. Думается, что ревизионный контроль должен обрести единое, сквозное регулирование во всех случаях, когда проверка или иное контрольное мероприятие принимает характер специальной процедуры, участие в проведении которой является обязательным и для проверяющего, и для проверяемого. В этом случае должны получить законодательную регламентацию проверки по линии финансово-бюджетного контроля, проверки, проводимые контрольно-счетными органами РФ и субъектов федерации, а так же ревизии, осуществляемые в ходе расследования соответствующих уголовных дел.

Контроль или надзор?

Специфика осуществления ревизионного контроля способствует очерчиванию другой сферы другого вида финансового контроля, а именно — надзора. Соотношение контроля и надзора — тема научных исследований многих советских ученых, в последние годы, хотя и потерявшая былую актуальность, не утратила своей ценности, прежде всего благодаря возможности понимания надзора как формы контроля, не требующей проведения ревизии как специального административно-контрольного мероприятия. Надзор, как правило, корреспондирован более высокому иерархическому или компетенциональному положению контролирующего органа или наличию у последнего юрисдикционных полномочий в отношении контролируемого; получение в этом случае интересующей финансовой информации не нуждается в поддержке специальными мерами государственного принуждения. Так, органы прокуратуры, не являясь органами финансового контроля, осуществляют надзор за соблюдением финансового законодательства в виде особого вида контрольно-надзорной деятельности.

Как правило, возложение надзора за тем или иным процессом служит цели придания соответствующему органу функций органа контроля. По этой причине надзорная деятельность прокуратуры, банковский и страховой надзоры, таможенный контроль, финансово-бюджетный и казначейский

надзоры могут составить самостоятельный вид контроля в сфере финансов, а именно надзорный контроль. В максимальном приближении к нему находится внутриотраслевой финансовый контроль, осуществляемый органами отраслевого управления за подведомственными учреждениями и организациями. В обоих случаях принципиальная схема взаимодействия зиждется на зависимости как на правовой связи, хотя и разной природы, но с однотипными юридическими последствиями для сторон контрольно-финансовых отношений. В технологическом ключе это способствует процессуальной экономии при осуществлении контроля, т.к. уклонение от предоставления информации способно вызвать «системный кризис» в деятельности проверяемого в целом.

Будучи совмещенным с иной управленческой деятельностью и/или властеотношениями, надзорный контроль не свободен от влияния внешних, не относящихся к правоохранительной деятельности факторов, а его критерии, основанные на соблюдении (или несоблюдении) финансового законодательства, достаточно условны. Потребность же в раскрытии правоохранительной информации, нарастающая постоянно в связи с усложнением механизма экономического управления, достаточно безальтернативно требует возложения правовой инициативы с органа финансового контроля непосредственно на подконтрольного (поднадзорного) субъекта. Возможно, в этом случае мы имеем дело с тенденцией возникновения новой, неизвестной формы контроля, которую с долей условности назовем декларационный контроль.

Как мы отмечаем выше, правовая инициатива в получении финансовой информации, необходимой для контроля, закрепляется за государственным органом, ему же принадлежит и монопольное право оценивать информацию на предмет наличия или отсутствия признаков правонарушения. Возникает угроза примитивизации финансового контроля, сведение его к проверке законности платежей и расходов. Как пишет Е. Ю. Грачева, «...серьезным заблуждением является неверная трактовка целеполагания публичного интереса при осуществлении государственного

контроля»²⁰³. В конечном счете целью контроля является верификация исполнения всеми органами власти, юридическими и физическими лицами своих финансовых обязательств, обязанностей и запретов в имущественной сфере. Отсюда декларирование и проверка декларации в состоянии выступать отдельной формой финансового контроля. В процедурном отношении к ней следует отнести декларирование государственными служащими сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, включая т. н. «конфликт интересов»; стоящее на повестке дня декларирование госслужащими своих расходов, аудиторские проверки крупных (публичных) коммерческих структур и опубликование их результатов, отчетность финансовых органов за деятельность публично-правового характера. Сюда же относится и бухгалтерский учет финансово-хозяйственных операций, юридических лиц в аспекте содействия удовлетворению публичных интересов. Возникающие при этом правоотношения допустимо квалифицировать как абсолютные, возникающие в силу обязанности контролируемого не перед органом финансового контроля, но перед «всеми миром».

4.2. Правовые аспекты цифровизации финансового контроля в Российской Федерации

Цифровизация финансового контроля в целом положительно сказывается на развитии финансового законодательства. Обеспечивающие государственное управление информационные системы и цифровые сервисы, упрощают порядок сбора, обработки и хранения информации о финансово-хозяйственной деятельности подконтрольных субъектов, а также приводят к сокращению административных процедур, долгое время нивелирующих обязательственный характер финансовых правоотношений.

Вместе с тем ключевая цель развития финансового контроля, заключающаяся в формировании эффективной модели взаимодействия контролирующих и подконтрольных

²⁰³ Финансовое право : учебник для бакалавров / [Арзуманова Л. Л. и др.] ; под ред. Е. Ю. Грачевой. — М.: Проспект, 2014. — 571 с.

субъектов, пока не достигнута. В частности, не вписывается в параметры финансового контроля рынок цифровых финансовых услуг, основанный на регуляторных песочницах, бросающих вызов существующему правовому регулированию. А основанные на информационных системах новые инструменты контрольно-надзорной деятельности фактически приводят к формированию закрытой системы взаимодействия контролирующих и подконтрольных субъектов. Например, на сегодняшний день отсутствует единая база по мотивированным мнениям налоговых органов, сформированным в рамках взаимосогласительных процедур при проведении горизонтального налогового мониторинга.

Внедрение информационных систем в механизм осуществления контроля не является панацеей в борьбе с неэффективными инструментами государственного управления. Требуют конкретизации и приведения в соответствии с принципами государственного управления составляющие систему обратных связей формы осуществления финансового контроля, к числу которых относятся мониторинг, надзор, аудит, бухгалтерский, статистический учет и т. д.

Эти и другие проблемы в сфере осуществления финансового контроля являются предметом острых политических дискуссий, научных исследований и требуют разрешения.

Публичный финансовый контроль

Финансовый контроль, представляющий собой «...разновидность государственно-властных полномочий, осуществляемых органом государства в публично-правовом порядке»²⁰⁴, — явление емкое и многоликое. Финансовому контролю посвящено большое количество научных исследований. Заметим, однако, что этот институт изучается как вид управленческой деятельности, который, как любая деятельность вообще не является предметом науки права. По меткой оценке В. М. Сырых, только те или иные отношения, но не контрольная деятельность, как таковая, служат объектом юридического анализа²⁰⁵. В силу этой причины пра-

²⁰⁴ Предприятие. Закон. Управление / Под ред. М. К. Юкова. — М.: Юрид. лит., 1989. — С. 173.

²⁰⁵ Сырых В. М. Застарелые недуги позитивистской доктрины права // Государство и право. 2014. № 2(63). С. 38–44.

воотношения, возникающие в ходе финансового контроля, остаются малоизученными, что негативно сказывается как в целом на правовом регулировании, так и на эффективности цифровых методов контроля. Поэтому, во многом, успех цифровизации финансового контроля зависит от точности учета особенностей складывающихся здесь правоотношений и отражения этих особенностей в применяемых юридических конструкциях.

Главный дефект господствующей конструкции финансового контроля — ориентация на проверку как на контрольную деятельность, охватывающую действия (бездействия) подконтрольного субъекта. Таким образом, осуществление контроля, вытекающее из всех его функций, ограничивается возможностью совершения неких технических действий — проверочных мероприятий. К ним на практике относят простую проверку, выездную проверку, документальную проверку, рейды, контрольные закупки, инспекционные визиты и т. д. Между тем, потенциальный инструментарий финансового контроля значительно шире и может и должен строиться на принципиально иной методологической базе. Далеко не случайно в последнее время в практику входит ограничительное планирование проверок (по принципу — не более такого-то количества за период времени) и даже мораторий на их проведение.

На первый взгляд, это противоестественно, ведь ограничениями лимитируется деятельность органов финансового контроля, специально для этого государством созданных. Мы же считаем, что речь идет о перераспределении функций контроля между различными органами, а также о необходимости диверсификации методов его осуществления.

Исторически финансовый контроль формировался в нашей стране как безусловное право некоего органа или должностного лица потребовать объяснений, представив документы, затребовать те или иные доказательства от контролируемого субъекта, обязанности последнего выполнить требования контролера. Также право контролера интерпретировать имеющиеся сведения, давать им экономическую, правовую или политическую оценку и право реализации результатов путем докладов, представлений, обобщений, актов, направляемых в соответствующие органы управления или другие контрольные или следственные

органы или непосредственно в суды. При этом публичный интерес всегда превалировал над интересом частным, а взаимоотношения органа контроля и подконтрольного субъекта в той или иной мере строились на презумпции виновности подконтрольного.

Сменяющие друг друга исторические эпохи если и изменили эти отношения, то только юридическим «приспособлением» условий работы подконтрольного субъекта под возможные запросы контролера (обязанность вести бухгалтерский учет, хранить денежные средства в кредитных учреждениях, осуществлять учет движения ценностей и т. д.). Будь то контроль за полнотой платежей в бюджеты различных уровней, слежение за распределением бюджетных ассигнований, совершение государственных расходов, предоставление и возврат кредитов, любые инвестиционные программы, валютные расчеты и даже проверка осуществления финансового контроля — все основывается на проверке как ведущей форме финансового контроля.

Зададимся теперь вопросом — в чем существо и цель возникновения контрольных правоотношений? Ответ может быть простым и однозначным — в получении достоверной информации о деятельности подконтрольного субъекта, а сами контрольные отношения есть не что иное, как информационные правоотношения²⁰⁶. Посредством этой констатации мы вправе приравнять контроль в целом и финансовый контроль, в частности, к объектам правового регулирования, цифровизация которых существенно повышает достоверность, объективность и оперативность получения необходимой информации в целях управления, позволяет освободить ее сбор и обработку от субъективизма и возможного противодействия ее получения со стороны подконтрольного субъекта, а также в значительной мере упрощает и удешевляет как сам процесс контроля, так и порядок реализации данных, полученных путем контроля. Нет сомнения в том, что финансовый контроль, осуществляемый посредством получения объективных цифр и алгоритмов, непременно упразднит контроль людей над людьми,

²⁰⁶ *Афанасьев В. Г.* Научное управление обществом : (Опыт системного исследования). — 2-е изд., доп. — М.: Политиздат, 1973. — 391 с.

каким бы объективным и достоверным он (контроль) не старался бы быть.

Законодательство о контроле недавно обогатилось фундаментальным актом — Федеральным законом от 31.07.2022 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», которым, прежде всего, создана идеологическая база контрольной деятельности как особой формы правового регулирования управленческих отношений, в том числе определены исходные начала для перевода государственного контроля на цифровой метод осуществления.

Однако этот закон, не распространяющий свое действие на контрольные отношения в финансовой сфере, закрепляет узкий подход к пониманию государственного контроля (надзора), определив его как деятельность контрольных (надзорных) органов, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемую в пределах полномочий указанных органов.

Вместе с тем в финансовом законодательстве и финансово-правовой доктрине понятие государственного финансового контроля имеет более широкую трактовку²⁰⁷, охватывая собой ряд самостоятельных форм управления бюджетными ресурсами. Контроль в широком смысле является механизмом обратных связей, осуществляемых в форме надзора, мониторинга, аудита, бухгалтерского и статистического учета.

Иными словами, в основе построения современной модели государственного финансового контроля лежит перераспределение функций контроля между различными органами, а также дифференциация методов его осуществления.

Совершенствование государственного финансового контроля потребует внедрения новых и обновления применяемых контрольных механизмов. Прежде всего, следовало бы обратить внимание на бухгалтерский учет, подраставший в условиях рыночной экономики свою публичную

²⁰⁷ Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. — М.: Юриспруденция, 2000. — С. 75.

направленность и ставший более частноправовым институтом, чем цели, вызвавшие создание в рамках планового хозяйствования, в том числе, в связи с исчезновением отраслевой (министерской) организации бухгалтерского учета.

В условиях цифровизации должен обрести большую мощность аудит, понимаемый как инструмент обеспечения интересов собственников (инвесторов) хозяйствующих субъектов, основанных на складочном капитале, прежде всего, в акционерных обществах. Каждый инвестор-миноритарий должен быть наделен возможностью беспрепятственного получения информации по всем интересуемым вопросам общества.

Значительные возможности заложены и в такой форме контроля как мониторинг²⁰⁸. Скорее всего, речь должна идти о гармоничном взаимодействии банковского, финансового мониторинга с бухгалтерским учетом в хозяйствующих субъектах и органах с распределительными функциями. Особенно актуален мониторинг в регулировании денежного обращения, цель которого состоит в искоренении обналичивания и отмывания денежных средств.

Одной из форм осуществления государственного контроля является надзор за эффективностью управления отдельными экономическими комплексами. Обозначенный подход к пониманию природы надзора был сформирован еще в рамках финансово-контрольной реформы, проведенной в XIX веке, когда на учреждения Государственного Контроля были возложены функции правительственного надзора за хозяйственными операциями предприятий, требовавших от государства крупных расходов²⁰⁹.

Статистический учет и отчетность — инструмент управления, возможный только в условиях цифровой реализации, в настоящий момент времени выполняет важные

²⁰⁸ Прошунин, М. М. Правовое регулирование финансового мониторинга (российский и зарубежный опыт) : монография / М. М. Прошунин. — М.: Российская академия правосудия, 2010. — 344 с.

²⁰⁹ Иловайский С. И. Учебник финансового права. Пятое посмертное издание. Под редакцией Н. П. Яснопольского. — Издание Е. С. Иловайской, 1912. — С. 511.

функции. Думается, что статистика может в значительно большей степени, нежели сейчас, использоваться в финансовом контроле, если решить ряд организационных вопросов доступа к статистической информации.

В условиях цифровой среды развитие получают универсальные формы осуществления финансового контроля, архитектура которых позволяет контролирующим органам посредством применения обозначенных выше функций контроля в режиме реального времени отслеживать финансово-хозяйственные операции подконтрольных субъектов и в случае необходимости корректировать условия осуществления финансовых обязательств. В частности, одной из универсальных форм финансового контроля выступает закрепленный НК РФ горизонтальный налоговый мониторинг, позволяющий налоговым органам в рамках режима информационного взаимодействия корректировать условия исполнения налоговых обязательств²¹⁰.

Нетрудно заметить, что вышеназванные формы финансового контроля носят преимущественно «бесконтактный» характер и осуществляются без использования организационной формы проверки. Конечно же, это не значит, что проверки и, в частности выездные проверки, следует упразднить вообще; проверки будут осуществляться, но преимущественно в виде комплексных расследований по наиболее одиозным и требующим выводов принципиального характера.

Финансовый контроль, выступая в качестве важнейшего канала обратных связей центров управления с управляемыми субъектами, действующими преимущественно в автономном режиме, приобретает ведущее значение во всем механизме хозяйствования. Исследуемые формы составляющих государственный финансовый контроль обратных связей подвергаются: во-первых, *общему правовому регулированию*, направленному на создание правового режима информации, соответствующей требованиям объективности и

²¹⁰ Публичная власть: система, компетенции : монография / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. М. Н. Кобзарь-Фроловой ; отв. ред. И. В. Глазунова. — Воронеж : Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2021. — 237 с.

достоверности; во-вторых, *специальному правовому регулированию*, которое нацелено на конкретизацию осуществления каждой формы контроля; в-третьих, *цифровой трансформации*, представляющей собой переход механизма экономического управления в новое качество.

Вместе с тем за рамками процесса цифровизации следует оставить некоторые сферы информационной деятельности, в том числе оперативно-разыскную деятельность, уголовное судопроизводство и т. д., которые предполагают личную, интеллектуальную, творческую деятельность правоприменителя, не вписывающуюся в параметры цифровых алгоритмов. Иной подход приведет к нарушению конституционных гарантий защиты прав граждан.

Цифровая трансформация финансового контроля

Исследуя механизм финансового контроля как одну из форм управления бюджетными ресурсами и доходами, ученые-правоведы нередко задавались вопросом о том, относятся ли к финансовым правоотношениям юридические связи по осуществлению финансового контроля и налогового администрирования? Еще несколько десятилетий назад ответ на этот вопрос мог быть неоднозначным, поскольку контрольно-организационные отношения, обеспечивающие развитие финансовых обязательств по основаниям возникновения и содержанию близки к организационным отношениям, охватываемым сферой действия административного права. Однако на сегодняшний день сомнения при ответе на поставленный вопрос вряд ли возникнут, поскольку в условиях формирования цифровой модели финансового контроля контрольно-организационные отношения настолько вплетаются в ткань финансовых обязательств, что осуществление последних не может происходить в отрыве от инструментов контрольно-надзорной деятельности. Например, введение автоматизированной упрощенной системы налогообложения, которая с 1 июля 2022 года в качестве эксперимента применяется в Москве, Татарстане, Московской и Калужской областях, позволяет налоговым органам автоматически определять элементы налогообложения на основе данных контрольно-кассовой техники. А построенная на циф-

ровых технологиях архитектура горизонтального налогового мониторинга фактически предоставляет контролирующим субъектам возможность в режиме реального времени корректировать условия осуществления налоговых обязательств.

Внедрение единой системы управления общественными финансами — электронный бюджет, единой информационной системы в сфере закупок, государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах и т. д. нацелено на обеспечение прозрачности и открытости осуществления операций в сфере управления бюджетными ресурсами и доходами.

Избегая подробного описания особенностей функционирования информационных систем, обеспечивающих осуществление финансовых операций, отметим, что цифровая модель финансового контроля, представляющая собой ни что иное как «механизм по управлению информацией»²¹¹, в целом положительно сказывается на развитии финансового законодательства, приводит к упрощению сбора, обработки и хранения информации о финансово-хозяйственных операциях субъектов финансовых правоотношений и, как следствие, — к сокращению административных процедур, обеспечивающих взаимодействие контрольных органов и контролируемых субъектов.

Вместе с тем активный процесс цифровизации пока не позволяет преодолеть все препятствия на пути формирования эффективной модели взаимодействия субъектов контрольно-организационных правоотношений. Например, развитие налогового мониторинга, в рамках которого контрольный орган получает доступ к информационным системам организации, привело к формированию закрытой системы взаимодействия налогоплательщиков и налоговых органов, основанной на мотивированных мнениях контролирующих органов, единая база данных которых отсутствует.

Помимо изложенного в ряде случаев закрепленные НК РФ условия осуществления налоговых обязательств

²¹¹ Raúl Félix Junquera-Varela Cristian Óliver Lucas-Mas Ivan Krsul Vladimir Calderon Paola Arce. Digital Transformation of Tax and Customs Administrations. World Bank, Washington, DC. © World Bank. [Электронный ресурс] // URL : <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37629>

осложняются административными процедурами и не вписываются в параметры цифровой модели управления бюджетными ресурсами. Происходит ситуация, когда параллельно с информационными системами, обеспечивающими администрирование налогов, и позволяющими без участия налогоплательщика определить элементы налогообложения, продолжает применяться заявительный порядок возврата (зачета) излишне уплаченных налогов, сборов, таможенных платежей, право на осуществление которого ограничено трехлетним сроком давности, действует заявительный порядок применения налоговых льгот, не утрачивают актуальность споры о применении срока давности взыскания недоимки и т. д. Фактически происходит неравномерное развитие элементов механизма налогообложения, в рамках которого процедура взыскания налога с точки зрения правового регулирования и эффективности работы информационных систем опережает процесс определения элементов его юридического состава.

Успешная цифровая трансформация форм реализации финансового контроля невозможна в отрыве от проведения работы по совершенствованию существующих инструментов государственного управления в фискальной, бюджетной сфере, в области денежного обращения и т. д. Например, не способствует развитию финансового контроля, основанного на риск-ориентированном методе, разветвленная система экономических санкций, построенная на «принципе сплошного контроля»²¹².

Препятствуют созданию эффективной модели взаимодействия контролирующих и подконтрольных субъектов сформированные в правоприменительной практике паллиативные институты регулирования контрольно-надзорной деятельности. В частности, речь идет о применении контрольными органами административных процедур, форм контроля, не предусмотренных налоговым законодательством и являющихся альтернативой предусмотренным НК РФ налоговым проверкам.

²¹² Запольский С. В. Самофинансирование предприятий : (Правовые вопросы). — М.: Юрид. лит., 1988. — С. 129.

На основании изложенного, очевидно, что внедрение информационных систем и цифровых сервисов в механизм финансового контроля не является панацеей в борьбе с не предусмотренными финансовым законодательством контрольно-надзорными процедурами, а также с неэффективными инструментами управления бюджетными ресурсами.

Серьезные проблемы возникают в сфере осуществления финансового контроля за цифровыми финансовыми инструментами. Во многом отставание правового регулирования в исследуемой сфере обусловлено особенностями функционирования цифровых бизнес-моделей, экономическая деятельность которых по ряду аспектов противоречит ключевым принципам права, поскольку она связана с «...коммерциализацией персональных данных пользователей цифровых платформ и использовании их в качестве нематериальных активов»²¹³. Такое направление деятельности цифровых компаний идет в разрез с целями реализации механизма правового регулирования, направленного, прежде всего, на обеспечение защиты неотъемлемых прав, которые «сами по себе есть и сила, и власть, ибо все то, что с ними несогласно, — противостоит, т. е. противно законам природы, а значит, обречено на вымирание и гибель»²¹⁴.

Особого внимания в условиях развития цифровизации и глобализации экономических процессов заслуживает проблема осуществления контроля за оборотом криптовалюты, которая активно используется для перемещения капитала через границы, конкурирует с законными средствами платежа в цепочке расчетных операций²¹⁵, способствует размыванию налогооблагаемой базы, что влечет за собой

²¹³ Tax Challenges Arising from Digitalisation — Interim Report 2018(inclusive framework on BEPS). URL: <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-digitalisation-interim-report-9789264293083-en.htm>

²¹⁴ Зорькин В. Д. Право против хаоса: монография / В. Д. Зорькин. 2-е изд., испр. и доп. — М.: Норма: ИНФРАОМ, 2019. — С. 39.

²¹⁵ Clemens Graf von Luckner, Carmen M. Reinhart, Kenneth Rogoff. Decrypting New Age International Capital Flows. [Электронный ресурс] // URL : <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36345/Decrypting-New-Age-International-Capital-Flows.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

значительные риски и издержки для государства в части денежного суверенитета, политического пространства и макроэкономической стабильности.

В докладе Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), в качестве инструментов контроля за функционированием криптовалютной системы предлагаются обязательная регистрация криптобирж и цифровых кошельков, введение налога на транзакции криптовалют, ограничение или запрет рекламы криптобирж и цифровых кошельков, создание общедоступной платежной системы, направленной на введение в оборот цифровой валюты центральных банков государств²¹⁶.

Учитывая изложенное, отметим, что эффективность контроля за совершение операций с криптовалютой во многом обеспечивается за счет механизма налогообложения, выполняющего роль своеобразного фильтра, с помощью которого происходит легализация доходов, поступивших в распоряжение налогоплательщика, а также посредством закрепления мер ответственности за нарушение установленных законодательством ограничений оборота криптовалют.

Не сформированное в государстве системное правовое обеспечение оборота цифровой валюты вызвано, прежде всего, неурегулированностью процесса «превращения» криптовалюты в фиатные деньги а, во-вторых, отсутствием ответственности за оплату криптовалютой.

Вышеназванные соображения дают основания полагать, что контроль в широком смысле является механизмом обратных связей, осуществляемых в форме надзора, мониторинга, аудита, бухгалтерского и статистического учета, а современная модель государственного финансового контроля основана на перераспределении функций контроля между различными органами, а также на дифференциации методов его осуществления.

Особое внимание следует уделить проблеме разграничения государственных функций между федеральными

²¹⁶ All that glitters is not gold: The high cost of leaving cryptocurrencies unregulated. United Nations Conference on trade and development. Policy brief. No. 100 June, 2022 [Электронный ресурс] // URL : file:///C:/Users/User/Documents/presspb2022d8_en.pdf (Дата обращения: 20 августа 2022 года).

органами исполнительной власти, а также вопросам конкретизации в финансовом законодательстве прав и обязанностей контрольных органов, порядка проведения ими мероприятий финансового контроля. Это позволит исключить формирование паллиативных правовых институтов регулирования контрольно-надзорной деятельности, в результате чего контролирующие органы применяют не предусмотренные законом формы и методы финансового контроля.

Формы составляющих государственный финансовый контроль обратных связей подвергаются, во-первых, *общему правовому регулированию*, направленному на создание правового режима информации, соответствующей требованиям объективности и достоверности, а во-вторых, *специальному правовому регулированию*, которое направлено на конкретизацию порядка осуществления каждой формы контроля.

Особо следует отметить, что цифровизации должны подвергаться отработанные и применяемые на практике формы обратных связей, основанные на требованиях объективности, достоверности и актуальности информации. Не могут подвергаться цифровой трансформации некоторые сферы информационной деятельности, в том числе оперативно-розыскная деятельность, уголовное судопроизводство и т. д., которые предполагают личную, интеллектуальную, творческую деятельность правоприменителя, не вписывающуюся в параметры цифровых алгоритмов.

4.3. Финансовые правонарушения требуют универсальной ответственности

На сегодняшний день в правовой доктрине исследована значительная часть проблем, возникающих в области применения мер принуждения за нарушение финансового законодательства, однако ряд спорных вопросов в обозначенной сфере до сих пор не удалось разрешить. Правовая наука встала перед необходимостью подойти к обобщающим выводам, выведению общих признаков и закономерностей применения мер принуждения, включая меры ответственности, за нарушение финансового законодательства и разрешению острых проблем, связанных с их применением.

Попытки устранить неясности, неувязки при применении мер принуждения за нарушение социальных норм, определить общие направления развития института юридической ответственности периодически предпринимаются в юридической науке. В частности, в 60-е годы XX века ставился вопрос о необходимости разработки «...общетеоретического понятия правовой ответственности, охватывающей все виды ответственности за правонарушения»²¹⁷. А в 80-е годы XX века в обозначенном ключе Д. И. Бернштейном написана и опубликована монография «Правовая ответственность как вид социальной ответственности и пути ее обеспечения»²¹⁸. Однако приверженность отраслевым признакам классификации мер правового принуждения не позволила ученым-правоведам в полном объеме разрешить стоявшие на тот момент времени перед правовой наукой проблемы.

На современном этапе развития механизма правового регулирования, сопровождающегося усилением процесса взаимопроникновения частного и публичного права, вопросы упорядочения предусмотренных отраслевыми законами системы мер принуждения, определения правовой природы юридической ответственности вновь остро встают перед исследователями. Изучению юридической ответственности в контексте правовой системы государства посвящена монография А. В. Малько, Д. А. Липинского «Юридическая ответственность в правовой системе России: нормативные и правореализационные проблемы взаимосвязей, взаимодействия и противоречий», на страницах которой раскрывается широкий подход к пониманию юридической ответственности, направленный на определение ее взаимодействия с системой права, реализацией права и правоотношениями²¹⁹.

²¹⁷ Утевский Б. С. Вина в советском уголовном праве. — М.: Госюриздат, 1960. — С. 22–23.

²¹⁸ Бернштейн Д. И. Правовая ответственность как вид социальной ответственности и пути ее обеспечения. — Ташкент, Издательство «Фан» Узбекской ССР, 1989. — С. 5.

²¹⁹ Юридическая ответственность в правовой системе России: нормативные и правореализационные проблемы взаимосвязей, взаимодействия и противоречий : моногр. / Под ред. А. В. Малько, Д. А. Липинского, А. А. Мусаткиной. — М.: РИОР, 2020. — 658 с.

Во многом потребность переосмыслить подходы к определению правовой природы, видов юридической ответственности и порядку их применения вызвана цифровой трансформацией экономики и государственного управления, направленной на сокращение административных процедур, обеспечивающих взаимодействие участников гражданского оборота с органами публичной власти, в результате чего востребованными становятся альтернативные правовые инструменты регулирования социально-экономических отношений, включая отношения в сфере применения мер правового принуждения, что в свою очередь, порождает новые, требующие разрешения проблемы.

Проведенный анализ финансового законодательства, а также практики его применения позволяет констатировать, что возникающие в современных условиях спорные вопросы и неясности в сфере применения мер принуждения за нарушение финансового законодательства во многом вызваны: противоречивыми законоположениями о нормотворческих полномочиях контрольно-надзорных органов; отклонением от ключевых принципов государственного управления; приверженностью законодателя и правоприменителей отраслевому принципу определения мер государственного принуждения, а также стойким мнением законодателя об отсутствии у финансового права собственного правового инструментария.

Анализу и оценке существующих мер принуждения за нарушение финансового законодательства посвящено значительное количество работ, написанных в рамках науки финансового²²⁰, уголовного²²¹ и административного²²² права.

²²⁰ Саттарова Н. А. Принуждение в финансовом праве Принуждение в финансовом праве / Н. А. Саттарова. — Москва : Юрлитинформ, 2006 (М. : Фирма "Ин-кварти"). — 389 с; Крохина Ю. А. Финансово-правовая ответственность — необходимый атрибут правового государства // Правовое государство: теория и практика. 2013. № 2 (32). С. 69–76.

²²¹ Преступность в XXI веке. Приоритетные направления противодействия: монография / под общ. ред. чл.-корр. РАН А. Н. Савенкова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2020. — С. 388–389.

²²² Старостин С. А. Административное принуждение: проблемы теории, законодательства и практики // Вестник Томского государственного университета. Право. 2021. № 39. — С. 93–107.

На современном этапе задача финансово-правовых исследований наряду с выявлением причин, оказывающих негативное влияние на развитие института принуждения в финансовом праве, заключается в поиске нового подхода и эффективного правового инструментария, направленного на упорядочение системы мер государственного принуждения, применяемых к субъектам финансовых правоотношений.

Авторский подход к исследованию заключается в необходимости коренного переосмысления лидирующей роли отраслевого подхода в правовом регулировании мер принуждения за нарушения финансового законодательства, развитие которого привело к формированию альтернативных (параллельных) правовых институтов, имеющих субсидиарный характер по отношению к основному правовому режиму, тем самым, утяжелив механизм применения мер принуждения за правонарушения в финансовой сфере.

Альтернативные правовые институты регулирования мер принуждения за нарушение финансового законодательства

В последнее время активное развитие получают альтернативные правовые институты регулирования мер принуждения в финансовой сфере. Применительно к исследуемой проблеме речь идет, прежде всего, о письмах и приказах ФНС России для служебного пользования, закрепляющих не предусмотренные НК РФ административные процедуры и меры правового принуждения. В письме ФНС России, закрепляющем порядок работы комиссии по легализации налоговых баз²²³, помимо применения мер принуждения праввосстановительного и пресекательного характера, были закреплены положения о применении в отношении налогоплательщиков, не явившихся на заседании комиссии, мер ответственности, предусмотренных ст. 19.4 КоАП РФ. На основании Письма от 10.07.2018 г. № ЕД-4-15/13247@ «О профилактике нарушений налогового законодательства» закреплен порядок аннулирования налого-

²²³ Документ утратил силу в связи с изданием Письма ФНС России от 07.07.2020 № БС-4-11/10881@.

вых деклараций²²⁴. В настоящий момент времени прослеживается активное использование налоговыми органами не установленных НК РФ форм предпроверочного анализа и связанные с их применением меры принуждения, порядок применения которых закреплен приказом ФНС России от 27.02.2015 № ММВ-8-2/13дсп@ «О проведении пилотного проекта по развитию на региональном уровне методов побуждения налогоплательщиков к добровольному исполнению налоговых обязательств», который не опубликован и не зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ в качестве нормативного акта, однако упоминается судами при разрешении споров, связанных с процедурой проведения налоговой контрол²²⁵.

Приведенные примеры в сфере применения мер принуждения за нарушение финансового законодательства как справедливо отмечается в юридической литературе, «...демонстрируют глубокий кризис правоприменения, деконструкцию идеи верховенства права»²²⁶. Причиной изложенного послужило смешение государственных функций между федеральными органами исполнительной власти, что, в конечном счете, привело к отклонению от концепции трехуровневой системы государственного управления²²⁷, основанной на разработанном в доктрине административного права функциональном подходе к правовому регулированию управления экономикой, отраженном в Указе Президента РФ № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», четко разграничившим государственные функции между федеральными министерствами, службами и агентствами.

Помимо всего прочего появление проблем, связанных с применением системы мер принуждения за финансовые

²²⁴ На основании Письма Минюста Российской Федерации 12.10.2018 г. № 01-134776/18 это письмо ФНС России было отозвано с исполнения.

²²⁵ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 05.10.20 дело №А40-211149/18-115-4949; Постановление Арбитражного Суда Московского округа от 31 октября 2019 по делу № А41-394/2019.

²²⁶ Костюков А. Н. О правоприменении в современной России. Правоприменение. 2017. № 1. С. 159–172.

²²⁷ Васянина Е. Л. Актуальные проблемы правового регулирования финансовых отношений // Пролог: журнал о праве. 2022. № 3. С. 44–50.

правонарушения, во многом вызвано сформированным в 30-е годы прошлого века отраслевым подходом к системе права, который фактически привел к «...растаскиванию норм административного права по разным отраслям»²²⁸, что, в свою очередь, негативно отразилось на развитии науки и административного, и финансового права. В частности, это проявилось в том, что предмет административно-правового регулирования ограничился «...в основном применением запретов, ограничений и административного принуждения»²²⁹, а финансовое законодательство наполнилось многочисленными административными процедурами, а также «...целым комплексом пресекательных, обеспечительных, правовосстановительных и карательных мер административного принуждения»²³⁰, нивелирующими обязательственный характер финансовых правоотношений, и конкурирующими с процедурами, закрепленными в административном и иных отраслях законодательства.

Выделение отраслевых видов юридической ответственности привело к появлению параллельных правовых институтов регулирования мер принуждения, что существенно утяжелило механизм финансово-правового регулирования, а также повлияло на формирование стойкого убеждения законодателя о том, что финансовое право не имеет собственного эффективного правового инструментария, а финансы регулируются административным, гражданским и уголовным правом. В частности, вместо того, чтобы применять предусмотренные законом меры финансового принуждения в случае неуплаты или уклонения от уплаты налогов, правоприменитель прибегает к уголовному пре-

²²⁸ Кобзарь-Фролова М. Н. Академическая наука отечественного административного права: от истоков к новым свершениям (к 85-летию сектора административного права и административного процесса ИП РАН) // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 3.1 С. 21–36.

²²⁹ Запольский С. В. Современные проблемы теории административного права // Проблемы науки административного права: Материалы научной конференции «Лазаревские чтения» (20–21 ноября 2014 г.). — М.: КОНТРАКТ, 2015. — С. 7–14.

²³⁰ Овчарова Е. В. Система мер административного принуждения за нарушение налогового законодательства и проблемы их реализации // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 2018. № 4.

следованию, а также к применению мер административной ответственности.

Основанное на отраслевом походе устоявшееся мнение законодателя и правоприменителя к определению видов юридической ответственности, приводит к отсутствию сопряженности законодательных актов в указанной сфере и, как следствие, — к необоснованному применению мер юридической ответственности, к двойной ответственности, а также к проблемам в сфере определения доказательственной базы по делам о финансовых правонарушениях. Нередкими являются случаи, когда на основании решения суда отказано в привлечении организации к ответственности, предусмотренной актом финансового законодательства, однако должностное лицо организации привлекают к административной ответственности в соответствии с КоАП РФ. В сложившейся ситуации ключевое значение приобретают акты Конституционного Суда РФ, определяющие направления правового регулирования отношений, складывающихся в сфере применения мер принуждения. В Постановлении от 20 октября 2022 №. 45-П Конституционный Суд РФ, исследовав вопрос об оценке конституционности ст. 15.33.2 КоАП РФ, устанавливающей ответственность для должностных лиц организаций за нарушение сроков представления сведений (документов) в органы Пенсионного фонда Российской Федерации, постановил, что если во вступившем в законную силу судебном акте действия (бездействие) организации-страхователя, обусловленные действиями (бездействием) ее должностного лица, не получили квалификацию в качестве правонарушения, то правоприменительные органы обязаны при наличии на то причин специально обосновать возможность применения ст. 15.33.2 КоАП РФ в отношении должностного лица организации.

К сожалению, не всегда подходы судов нацелены на устранение необоснованного применения мер принуждения. Влияние отраслевого подхода в праве заставляет суды концентрироваться на критериях разграничения существующих видов юридической ответственности, что существенно ослабляет гарантии защиты прав участников гражданского оборота. Отталкиваясь от отраслевого подхода к определению

правовой природы юридической ответственности и ее видов, ВС РФ фактически легализовал возможность применения двойной ответственности за правонарушения, совершаемые в сфере исполнения государственных контрактов, заключение которых направлено на осуществление финансовых правоотношений, складывающихся в сфере осуществления государственных расходов. Согласно позиции ВС РФ, выраженной в Определении от 12 августа 2022 года № 305-ЭС22-3373, за нарушение условий осуществления обязательств, вытекающих из государственного контракта, привлечение организации к ответственности на основании ст. 9.4 КоАП РФ, сопровождающееся взысканием неустойки по ст. 330 ГК РФ, не является нарушением одного из ключевых принципов применения мер ответственности *Non bis in idem* (с *лат.* — «Не дважды за одно и то же»).

НК РФ и КоАП РФ охватила штрафомания, результатом которой явилось смешение таких понятий, как состав правонарушения и способ его совершения, ошибки в определении объективной стороны, и как следствие, — проблемы в сфере разграничения составов правонарушений. Например, периодическое внесение в НК РФ изменений и дополнений в части совершенствования налогового администрирования приводят к появлению новых составов налоговых правонарушений, попытки разграничить которые приводят к формированию неоднозначных подходов в правоприменительной практике. В этой связи небезосновательным и требующим разрешения является обозначенный учеными-правоведами с учетом анализа судебной практики вопрос о том, является ли обоснованным одновременное привлечение лица к ответственности по ст. 122 НК РФ за неуплату (неполную уплату) налога и по ст. 119 НК РФ за непредоставление декларации, если последняя была представлена в соответствии с режимом налогообложения, в применении которого лицу было отказано?²³¹ ВС РФ настаивает на разграничении составов правонарушений, предусмотренных ст. 122 и 119 НК РФ и одновременном привлечении к ответ-

²³¹ Одновременное применение статей 119 и 122 НК РФ: двойная ответственность?// Налоговед. 2022. № 10. С. 12–13 https://drive.google.com/file/d/1dgqrH3_KEVFNwrl0g3J7ovi3TX3ZZ3t/view

ственности за непредставление налоговых деклараций по общей системе налогообложения и неуплату налогов, не учитывая при этом, что представление налогоплательщиком налоговой декларации по необоснованно применяемому режиму налогообложения является способом совершения правонарушения, предусмотренного ст. 122 НК РФ, и у лица отсутствовала обязанность предоставлять налоговую декларацию по налогам, обязанность по уплате которых была установлена на основании решении налогового органа²³².

Приверженность отраслевому подходу привела к формированию достаточно сложного механизма применения мер принуждения в финансовой сфере, основанного на формировании параллельных правовых институтов регулирования финансовых отношений. Наряду с мерами ответственности, предусмотренными НК РФ, КоАП РФ, УК РФ, с нарушителя финансового законодательства могут быть взысканы денежные средства в порядке, предусмотренном ст. 1064 ГК РФ. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 08 декабря 2017 № 39-П легализовал возможность по ряду оснований взыскивать недоимку, числящуюся за организацией, с должностного лица этой организации посредством применения такой универсальной юридической конструкции, как возмещение вреда. С одной стороны, подход КС РФ, нацеленный на преодоление разрыва между отраслями права посредством расширения сферы применения частноправовых конструкций, заслуживает внимания. С другой стороны, это привело к утяжелению системы мер имущественной ответственности, применяемых к нарушителям финансового законодательства.

Примером параллельного правового регулирования отношений сфере применения юридической ответственности за нарушение финансового законодательства служат положения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» о субсидиарной ответственности контролирующих должника лиц, применение которых позволило выработать ВС РФ достаточно жесткий подход в части

²³² Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 26.08.2022 № 308-ЭС22-1936 по делу № А32-17746/2020.

определения субъекта ответственности (фискального должника). В частности, в ряде решений Суд отметил, что долг, возникший из субсидиарной ответственности при банкротстве, может передаваться по наследству²³³ и, более того, наступать для лиц, используемых в качестве инструмента для сокрытия принадлежащего контролирующему лицу имущества²³⁴, а отсутствие корпоративных связей между потерпевшим и причинителями вреда не может быть основанием для освобождения последних от ответственности в виде взыскания убытков²³⁵.

Помимо изложенного параллельное правовое регулирование в исследуемой сфере обусловлено правовой девиацией штрафных санкций в сфере осуществления расчетов с участием банков. Например, порядок применения штрафов в отношении банков не подчиняется общим принципам установления принудительных изъятий, а в отдельных случаях устанавливается на уровне решений Агентства по страхованию вкладов. За правонарушения в сфере расчетных отношений торгово-сервисные предприятия подвергаются штрафным тарифам в соответствии с офертой Национальной системы платежных карт о заключении «Договора оказания операционных услуг и услуг платежного клиринга»²³⁶ и т. д.

В сложившейся ситуации, когда одно и то же финансовое правонарушение вызывает разные юридические последствия, а различными отраслевыми законами за эти правонарушения предусмотрены одинаковые меры ответственности в форме штрафа²³⁷, говорить о существовании

²³³ Определение ВС РФ от 16.12.2019. № 303-ЭС19-15056.

²³⁴ Определение ВС РФ от 23.12.2019 г. № 305-ЭС19-13326.

²³⁵ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 14.11.2022. № 307-ЭС17-10793(26-28) по делу № А56-45590/2015.

²³⁶ Публичная оферта о заключении «Договора оказания операционных услуг и услуг платежного клиринга» (вступает в силу с 05.11.2022) https://www.nspk.ru/upload/iblock/395/jjv8g6204cgxji7pess3sjcgmlznvl9e/Оферта_услуги_ОПКЦ_по_картам_МПС_с_05_11_22.pdf

²³⁷ *Васянина Е. Л.* Особенности привлечения к ответственности за правонарушения в сфере формирования публичных денежных фондов // Российское правосудие. 2016. № 7. С. 98–106

финансово-правовой ответственности в качестве самостоятельного вида ответственности преждевременно²³⁸. Не позволяют упорядочить правовое регулирование отношений в сфере применения мер принуждения за нарушение финансового законодательства современные исследования, в рамках которых обосновывается самостоятельность финансово-правовой ответственности²³⁹.

В то же самое время не вписывается в современную концепцию правового регулирования мер принуждения за нарушение финансового законодательства стойкий подход, выраженный представителями науки административного права, о том, что за нарушение финансового законодательства применяются административно-правовые меры принуждения. В частности в доктрине административного права налоговые санкции и взыскиваемые с кредитных организаций штрафы за нарушение предписаний Банка России рассматриваются в качестве специальных административно-наказательных мер, применяемых в административном порядке²⁴⁰.

Отраслевой подход не нацелен ни на выработку единого режима правового регулирования, ни на совершенствование законодательства в этом ключе. Его применение ставит субъектов правонарушений в неравные условия. Например, в отношении субъектов налоговых правонарушений применяются более выгодные условия взыскания

²³⁸ Емельянов Е. Е. О порочности концепции финансово-правовой ответственности (на примере автореферата диссертации Арсланбековой А. З. «Финансово-правовые санкции в системе мер юридической ответственности» // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2009. № 2 (9). С. 86–101.

²³⁹ Крохина Ю. А. Финансово-правовая ответственность — необходимый атрибут правового государства // Правовое государство: теория и практика. 2013. № 2 (32). С. 69–76; Арсланбекова А. З. Финансово-правовые санкции в системе мер юридической ответственности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2009. — 54 с.

²⁴⁰ Стахов А. И. Административно-принудительные меры, применяемые во внесудебном и судебном административно-процессуальном порядке в ходе государственного контроля и надзора // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 9 (128). С. 108–117.

штрафных санкций, по сравнению с субъектами правонарушений, предусмотренных другими отраслевыми законами. Согласно НК РФ на сумму отмененного штрафа за налоговое правонарушение начисляются проценты. Однако в КоАП РФ подобные положения отсутствуют, что ставит субъектов административных правоотношений в заведомо неравное положение с субъектами налоговых правоотношений. Обозначенный вопрос исследовался КС РФ в 2016 года, когда на основании запроса ВС РФ Суд вынес решение о том, что отсутствие в КоАП РФ положений о начислении процентов на сумму необоснованно взысканного штрафа не является нарушением положений Конституции РФ, поскольку лицо, чьи права были нарушены органами публичной власти, может предъявить требования о возмещении вреда, причиненного в результате неправомερных решений уполномоченных органов.

Следование отраслевому принципу применения мер принуждения создает сложности в части формирования доказательственной базы по делам о финансовых правонарушениях. Например, НК РФ и УПК РФ закрепляют самостоятельные процедуры сбора доказательств, соблюдение которых позволяют признавать эти доказательства допустимыми в рамках привлечения к ответственности за нарушение налогового законодательства в соответствии с НК РФ или УПК РФ. Вместе с тем и перед налоговыми органами, и перед Следственным комитетом РФ фактически поставлена единая задача, а именно — определить каким образом и какие условия налоговых обязательств были нарушены лицом в каждом конкретном случае. Далеко не случайно вопрос, касающийся порядка сбора и использования доказательств по налоговым правонарушениям, нашел отражение в практике КС РФ, и, используя подход, направленный на преодолении разрыва между отраслями права, суд приходит к выводу о том, что сбор доказательственной базы с использованием материалов органов внутренних дел не нарушает права налогоплательщиков и нормы НК РФ²⁴¹. Таким образом, КС РФ в очередной раз применяет межотраслевой под-

²⁴¹ Определение КС РФ от 25 января 2018 № 14-О.

ход в правовом регулировании отношений, возникающих в сфере применения мер принуждения за нарушение финансового законодательства.

Упорядочение системы мер имущественной ответственности за нарушение финансового законодательства

В современных условиях отраслевой подход к системе права привел к разветвленной системе экономических санкций за финансовые правонарушения, которая нуждается в упорядочении. Проведенный анализ показывает, что попытки выделить отрасли права, а соответственно и виды юридической ответственности по отраслевому принципу обречены на провал²⁴². Это связано с тем, что отношения, возникающие в сфере применения мер принуждения, регулируются различными отраслями права, а правонарушение, составными элементами которого являются гражданское правонарушение и уголовный деликт, не имеет отраслевой принадлежности и является общей правовой категорией безотносительно отраслевой принадлежности²⁴³.

Изменить подход к применению мер имущественной ответственности к субъектам финансовых правоотношений можно посредством смещения инициативы по уплате в бюджет экономических санкций с государства на участников гражданского оборота. В качестве инструмента, направленного на упорядочение правового регулирования отношений в сфере применения мер принуждения может выступать «метод возложения имущественной ответственности в виде финансового обязательства», применение которого нацелено на преодоление разрыва между отраслями права в сфере привлечения к юридической ответственности. Указанный метод упорядочения правового регулирования финансовых отношений не является новым. Он был исследован в правовой доктрине еще в советский период времени²⁴⁴. Кроме того, реализуемый подход вытекает из Постановления Совмина СССР от 30 июля 1988 года № 929

²⁴² Сулейменов М. Право как система. — М.: Статут, 2016. — 360 с.

²⁴³ Алексеев С. С. Линия права. — М.: Статут, 2006. — С. 31.

²⁴⁴ Запольский С. В. Самофинансирование предприятий : (Правовые вопросы). — М.: Юрид. лит., 1988. — С. 129.

«Об упорядочении системы экономических (имущественных) санкций, применяемых к предприятиям, объединениям и организациям», направленного на упорядочение системы мер имущественной ответственности посредством расширения сферы применения таких универсальных мер ответственности, как взыскание неустойки и возмещения убытков.

Разработанный в правовой доктрине в советский период времени обязательственный метод воздействия на отношения, складывающиеся в области применения мер принуждения, получил развитие в современном законодательстве и правоприменительной практике. Это объясняется тем, что применение мер принуждения не является самоцелью. Их эффективность должна оцениваться в контексте выстраиваемой модели взаимодействия субъектов финансовых правоотношений, направленной на обеспечение баланса частных и публичных интересов. Закрепленные актами финансового законодательства меры правового принуждения негативно сказываются на финансовой устойчивости участников гражданского оборота. Далеко не случайно в целях предотвращения банкротства как экономически невыгодного инструмента в современных условиях стремительно расширяется сфера применения альтернативных правовых средств урегулирования вопросов финансовой задолженности, к числу которых относятся рассрочка, мировые соглашения, медиативные процедуры и т. д.

В контексте изложенного в целях развития обязательственного метода воздействия на финансовые отношения целесообразно рассмотреть вопрос о расширении сферы использования закрепленных финансовым законодательством мер правового принуждения, вытекающих из условий осуществления финансовых обязательств, к числу которых относятся: уплата налога в двойном размере, отказ в предоставлении налоговых вычетов (возмещения налога), возмещение убытков, доначисление налога за нарушение механизма ценообразования, осуществляемое в порядке, предусмотренном разделом 5.2 НК РФ.

Некоторые из обозначенных мер финансово-правового принуждения на сегодняшний день точно закреплены в актах финансового законодательства применительно к конкретным видам финансовых обязательств. Так,

согласно ст. 396 НК РФ уплата земельного налога производится в двукратном или четырехкратном размере вследствие отсутствия на земельном участке, предоставленном для жилищного строительства, построенного объекта недвижимости.

Расширение области применения таких специфических мер финансово-правового принуждения позволило бы в перспективе избежать параллельного регулирования отношений в сфере применения мер ответственности за нарушение финансового законодательства. Предложенный подход не противоречит обязательственному характеру финансовых правоотношений, не потребует кардинальных преобразований, а вполне соответствует наметившейся в законодательстве тенденции развития института имущественной ответственности в финансовом праве. Например, в ст. 35 НК РФ закреплены положения о возмещении налогоплательщикам убытков, причиненных неправомерными действиями налоговых органов. Согласно ст. 270.2 БК РФ контролирующий орган вправе предъявить требование о возмещение ущерба к подконтрольному субъекту, нарушившему бюджетное законодательства, а положения УПК РФ о возмещении ущерба, причиненного бюджетной системой, фактически блокируют применение мер уголовной ответственности, предусмотренных ст. 198–199.2 УК РФ. А в практике применения НК РФ сложился подход, согласно которому за ненадлежащее исполнение налоговых обязательств участники гражданского оборота несут ответственность исходя из условий заключенного между ними хозяйственного договора, содержащего налоговую оговорку. Иными словами, налогоплательщик может предъявить к своему контрагенту в рамках заключенного между ними договора требование о возмещение убытков в размере суммы налоговой выгоды, признанной налоговым органом необоснованной²⁴⁵, что, безусловно, стимулирует участников гражданского оборота к соблюдению финансовой дисциплины и добросовестному исполнению налоговых обязанностей.

²⁴⁵ Определение Верховного суда Российской Федерации от 09 сентября 2021 г. № 302-ЭС21-5294 по делу № А33-3832/2019; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28. 09. 2017 № 308-ЭС17-13430.

Проведенный анализ позволил авторам прийти к выводу о необходимости коренного переосмысления лидирующей роли отраслевого подхода в правовом регулировании мер принуждения за нарушение финансового законодательства. Это продиктовано в первую очередь, развитием альтернативных (параллельных) правовых институтов, функционирование которых приводит к отсутствию сопряженности законодательных актов, не позволяет обеспечить создание единого правового поля применения мер принуждения за нарушение финансового законодательства, и, как следствие, к необоснованному их применению, к двойной ответственности субъектов финансовых правоотношений.

Исключение параллельных правовых институтов юридической ответственности целесообразно осуществлять посредством: устранения внутренней несогласованности правовых норм, содержащихся в актах финансового законодательства; сокращения объема подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих финансовые отношения с помощью применения функционального подхода к управлению развитием экономики²⁴⁶, нацеленного на разграничение государственных функций между федеральными органами исполнительной власти; инкорпорации в финансовые законы не установленных ими фискальных платежей, мер принуждения, обеспечивающих их взыскание, а также форм осуществления финансового контроля.

За основу упорядочения системы мер принуждения за нарушение финансового законодательства целесообразно принять подход, нацеленный на преодоление разрыва между отраслями права, развитие которого проявляется в расширении рецепции частноправовых конструкций в финансовом законодательстве и применении обязательственного метода возложения имущественной ответственности, использование которого позволит создать иной механизм наложения экономических санкций, корреспондирующий риск-ориентированному подходу осуществления контрольно-надзорной деятельности.

²⁴⁶ Бачило И. Л. Функции органов управления (Правовые проблемы оформления и реализации) / И. Л. Бачило. — М.: Юрид. лит., 1976. — С. 5.

Заключение

Формулировка выводов и замечаний в тексте по каждому разделу работы освобождает авторов от пространного заключения, но тем не менее не освобождает их от нескольких слов в финале. Представляется, что результатом исследования могут послужить некоторые констатации «во след»:

– Финансовое право есть самостоятельная отрасль права и юридической науки, которой присуща и своя отраслевая специфика, и своя опора на общеправовые внеотраслевые ценности и принципы. Излишнее вмешательство профессиональных финансистов и экономистов довольно дорого обходится практике финансово-правового регулирования. Следует учитывать, что несмотря на бесспорно экономическое содержание и финансовое целеполагание, любой нормативный акт в области финансов является элементом нормативного регулирования, действующего в стране, и, таким образом может быть не воспринят этой системой как противоречащий или трудносовместимый с правовым механизмом.

– Финансовое законодательство требует особо пристального внимания на этапе правоприменения. Зачастую практика и закон соотносятся по принципу: «Нам не дано предугадать, чем наше слово отзовется!», что не делает чести ни законодателю, ни правоприменителю. Подзаконные акты, принимаемые как хвост кометы-закона, должны развивать смысл сказанного в Законе, а не интерпретировать его, нередко с искажением последнего.

– Финансово-правовое регулирование по мере его усложнения демонстрирует негативный эффект от отсутствия центрального (основополагающего) акта — Закона, устанавливающего нераздельное единство всех элементов финансового механизма, исключающего выход того или иного инструмента из роли и места в названном механизме или возложение на него несвойственных или даже противостественных функций.

– В развитии финансового права очень важно не допустить как непропорциональной «цивилистичности» финансово-правовых институтов, так и проявления отраслевого

эгоизма. Предложения о существовании частных финансов, принадлежности банковского кредита к гражданскому праву, понимание ответственности за финансовые правонарушения как финансовой ответственности, об относимости эмиссии к административному праву — только часть примеров ухода от генерального направления, заключающегося в том, что финансовое право — интегративный регулятивный комплекс, охватывающий широкий, но не безбрежный круг экономических процессов и явлений, подчиненный единой воле государства, реализуемой в целях социально-экономического развития общества. Тот или иной институт финансового права не принадлежит ни той, ни иной отрасли права, но принадлежит себе самому, созданному для достижения общепризнанных публичных целей.

– С поступательным развитием финансово-правового регулирования становится все более ясно, что финансовое право это не комплекс мер управления движением денег (оно в этом качестве должно быть отнесено к сфере технического регулирования), но полновесная и полноценная отрасль российского права, имеющая своей целью упорядочение действий и операций государственных органов, должностных лиц, граждан, юридических лиц в связи с их участием в функционировании финансово-кредитного механизма национальной экономики.

Эта, казалось бы, малозаметная разница предопределяет генеральное направление развития теории и практики финансового регулирования, финансово-хозяйственного законодательства.

– Представляется, что применяемые в настоящее время юридические инструменты для регулирования финансовых потоков далеко не исчерпывают всего созидательного потенциала финансового права, заложенного в многовековом опыте публичной власти, интегрированного с теоретическими достижениями науки права. Это касается как универсализации юридической техники, внедрения новых цифровых технологий, так и углубления наших знаний о материи финансового права, глубинных причинах возникновения и развития этого регулятивного комплекса. Мы

убеждены, что овладение этими знаниями вызовет преобразование финансового права в мощный стимулятор социально-экономического развития.

Сформулированные по результатам проведенного исследования выводы не претендуют на точность и безупречность. Однако эмпирическая база, на основе которой они были сделаны, может пригодиться для проведения дальнейших научных разработок, направленных на изучение предмета науки финансового права.

Об авторах

Сергей Васильевич Запольский — доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук.

Елена Леонидовна Васянина — доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук.

Научное издание

**Запольский Сергей Васильевич
Васянина Елена Леонидовна**

**Финансовое право России:
контуры будущего**

Монография

Ответственный редактор *Ю. Подрезова*
Верстальщик *С. Мартынович*

Издательство «Директ-Медиа»
117342, Москва, ул. Обручева, 34/63, стр. 1
Тел. +7 (495) 258-90-28, 8-800-333-68-45
E-mail: manager@directmedia.ru
www.biblioclub.ru



Издайте свою книгу у нас!

Издательство «Директ-Медиа» публикует учебники, монографии, литературу NON-FICTION, аудиокниги, новые издания и те, что с годами не утратили своей актуальности, коллективные научные сборники.

Наше издательство берет свои корни в книгоиздательских традициях и технологиях Германии. Мы – лидеры современного книгоиздательского процесса, охватывающего цифровые образовательные платформы для школ и вузов, издание электронных и печатных книг. Нашу продукцию отличает высокое полиграфическое качество и высокотехнологичный процесс продвижения книги.

Наши авторы – ведущие ученые и преподаватели страны. За 20 лет работы в России нами издано более 10 000 изданий учебной, академической и научно-популярной литературы.

Приобрести наши книги можно в интернет-магазине DIRECTMEDIA.RU и в ЭБС «Университетская библиотека онлайн» (BIBLIOTHECA.RU), в книжных и в интернет-магазинах страны.

***Хотите приобрести книгу издательства «Директ-Медиа»
или издать свое произведение?***

Мы ждем Вас!

www.directmedia.ru

Email: manager@directmedia.ru

Tel.: 8-800-333-6845 (звонок бесплатный)



Наши проекты

www.biblioclub.ru – Университетская библиотека онлайн, электронная библиотека для вузов и ссузов

www.lib.biblioclub.ru – Библиотека NON-FICTION, онлайн-библиотека научной и познавательной литературы

www.art.biblioclub.ru – Арт-портал «Мировая художественная культура» и Арт-библиотека, интерактивная галерея произведений мирового искусства

www.biblioschool.ru – «Библиошкола» и «Читающая школа», онлайн-библиотека школьной образовательной литературы и книг для внеклассного чтения

www.read-analytic.ru — «Аналитик чтения», программа для оценки сложности текстов и читательских компетенций учащихся

www.new-gi.ru — «Новое поколение», интеллектуальный центр дистанционных технологий

www.english-direct.ru — Ресурсный центр изучения иностранных языков и курсы иностранного языка онлайн

www.enc.biblioclub.ru — «Энциклопедиум», сайт классических, академических и авторских энциклопедий и онлайн-справочников

www.directacademia.ru — «Директ-Академия», учебно-методический центр обучения цифровым технологиям в образовании

www.lms.biblioclub.ru — Центр профессионального онлайн-обучения «Электронные курсы». Платформа дистанционного обучения





Direct-media — полный цикл издательских услуг

- Редактура, корректура
- Присвоение ISBN
- Передача в Российскую книжную палату
- Присвоение DOI
- Печатный тираж
- Верстка
- Дизайн обложки
- Продвижение
- Поддержка
- Кратчайшие сроки подготовки издания

www.directmedia.ru — магазин электронных и аудиокниг. В нашем каталоге вы найдете тысячи нон-фикшн-книг, которые помогут в учебе и жизни: мировые бестселлеры по саморазвитию, учебники, научную и научно-популярную литературу, обучающие курсы для взрослых и детей. Мы сотрудничаем с ведущими издательствами, а также выпускаем собственные электронные и печатные книги, которые ставим на полки ведущих магазинов и маркетплейсов — OZON, Wildberries, Лабиринт и других.



Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

e-Univers.ru