

УДК 34 DOI: 10.14451/2.194.20

Современные направления развития теории финансового правоотношения

© 2024 **Васянина Елена Леонидовна**

Ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ФГБУН Институт государства и права РАН, доктор юридических наук. Институт государства и права Российской академии наук, Россия, Москва.

E-mail: elenavasianina@yandex.ru

Ключевые слова: финансовые правоотношения, обязательства, финансово-правовая наука, налоги, бюджет, кредит, правосубъектность, Банк России.

В статье делается акцент на изучении природы и структуры финансовых обязательств и обеспечивающих их контрольно-организационных отношений.

Автор приходит к выводу о том, что исследование финансовых правоотношений целесообразно осуществлять через призму финансового механизма государства, представляющего собой систему взаимосвязанных финансово-правовых институтов, к числу которых относятся денежная эмиссия, налоги, бюджет, финансирование, инвестиции, страхование и т.д.

Это позволит скоординировать между собой разные виды финансовых правоотношений, создать их систему, общей задачей которой служит слаженная работа отдельных финансово-правовых институтов и согласованность действий органов публичной власти по управлению финансами.

Одним из ключевых направлений развития юридических исследований, проводимых в рамках финансово-правовой науки, является разработка теории финансового правоотношения.

В советскую эпоху такой вектор научных изысканий [15; 17] был задан в связи с процессом формирования отраслевой модели права, потребовавшей решить поставленные в докладе А. Я. Вышинского вопросы об определении содержания и границ юридических наук в рамках системы советского права [3].

Сложившийся в русле отраслевой схемы права подход к пониманию природы финансового

правоотношения «...тяготеет к общей теории правоотношения, поэтому не до конца отвечает потребностям финансово-правовой науки» [18] и правоприменительной практики.

Разобщенность финансовых правоотношений, складывающихся в различных сферах финансовой деятельности государства, недостаток правовых средств для создания эффективного механизма их реализации приводит к тому, что применяемые в рамках финансовой политики меры финансового характера отличаются узкой направленностью. С учетом гипертрофированной роли бюджета в финансовом механизме эти меры нацелены, прежде всего, на расширение

оснований для пополнения доходной базы бюджета, что на фоне жесткой монетарной политики влечет за собой подавление производственной и покупательной способности участников гражданского оборота и, как следствие, – ослабление финансово-кредитной системы государства.

Недостаточная изученность взаимосвязей кредитного и бюджетно-правовых механизмов, нескоординированность инструментов денежно-кредитной и бюджетной политики приводит к разбалансировке экономики. В результате непродуманного применения финансово-правовых инструментов в целях развития рынка недвижимости последний был выведен из равновесия. Субсидирование льготных ставок по ипотечным кредитам привело к резкому росту цен на недвижимость. А сворачивание программ масштабного льготного кредитования стало причиной появления «серых» схем для стимулирования людей к покупке недвижимости, за которыми, как справедливо отмечает председатель Банка России, стоит завышение цены стоимости квартиры [10].

Активный процесс формирования интегративной модели строения права способствует появлению новых взглядов и подходов к пониманию природы финансовых правоотношений и требует изучения их структуры и видов через призму финансового механизма государства, представляющего собой систему взаимосвязанных финансово-правовых институтов, к числу которых относятся денежная эмиссия, налоги, бюджет, финансирование, инвестиции, страхование и т.д. [1].

Акцент на изучение финансовых правоотношений в контексте функционирования финансового механизма необходимо сделать по той причине, что различные виды финансовых правоотношений должны быть корреспондированы между собой, образуя систему, общей задачей которой служит слаженная работа отдельных финансово-правовых институтов и скоординированность действий органов публичной власти

по управлению финансами.

Современные финансово-правовые исследования сконцентрированы на разработке теории финансовых обязательств, формирование основ которой принадлежит профессору С. В. Запольскому. Обязательственный метод регулирования финансовых отношений, разработанный ученым еще в советскую эпоху, позволяет обеспечить единую социально-экономическую базу регулирования взаимоотношений сторон и выступает одним из направлений совершенствования механизма управления финансами [7].

Применение конструкции финансового обязательства позволяет в определенной мере заимствовать цивилистический технико-юридический инструментарий [9]. Это приводит к расширению рецепции универсальных юридических конструкций в финансовом законодательстве. Иными словами, правовой инструментарий, закрепленный в ГК РФ, предназначенный для осуществления гражданских обязательств, активно применяется в финансовых правоотношениях, что ни в коем случае не меняет природу финансового обязательства [4], однако ставит перед представителями финансово-правовой науки новые задачи, связанные с определением критериев применения частноправовых инструментов в финансовых правоотношениях.

Особое внимание в юридической науке уделяется изучению финансовых обязательств фискального типа, возникновение и исполнение которых происходит в процессе формирования публичных фондов денежных средств [2; 13].

Основная цель развития теории фискальных (налоговых) обязательств заключается в обеспечении скоординированности налогов, создании системы фискальных взиманий, задача которой состоит в равномерном распределении налогового бремени. Появившийся на рубеже XX–XXI веков Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) не справился с поставленной задачей. В нем с момента его разработки и принятия и до сегодняшнего дня доминирует «...фискальный ас-

пект и стремление соблюсти интересы бюджета при игнорировании интересов налогоплательщиков» [2].

Разработанные в правовой доктрине подходы к проблемам систематизации фискальных взиманий и совершенствования механизма налогообложения до сих пор не нашли должного отражения в действующем законодательстве. А преследуемую в рамках «донастройки» налоговой системы цель, заключающуюся в более справедливом распределении налоговой нагрузки, вряд ли можно считать достигнутой.

Дело в том, что корректировка налогового законодательства, осуществляемая в процессе так называемой «донастройки» налогов, происходит посредством расширения оснований для пополнения доходной базы бюджета по тем направлениям хозяйственной деятельности участников гражданского оборота, к которым механизм налогообложения уже адаптирован. Это привело к тому, что на фоне увеличения фискальной нагрузки на фонд заработной платы, на прибыль организаций бюджет государства продолжает терять доходы вследствие недостатка правового инструментария для фискального обложения доходов от деятельности цифровых компаний, от оборота криптовалют и т.д.

Кроме того, существуют отдельные хозяйствующие субъекты, доходы которых растут на фоне увеличения объема государственного долга¹. Проводимая ЦБ РФ монетарная политика, открывшая возможности для обогащения банков за счет бюджетных средств посредством проведения операций с ОФЗ, участия в программах субсидирования льготного кредитования, предоставления кредитов регионам и т.д., привела к обогащению банков, подходы к налогообложению доходов которых должны быть пересмотрены.

Недостаток правовых средств, обеспечивающих скоординированность разных видов финансовых обязательств, условий их исполнения

негативно сказывается на функционировании финансово-кредитного механизма. Ярким примером изложенного является складывающаяся практика исполнения фискальных обязательств, возникающих в связи с перемещением товаров через таможенную границу. Дело в том, что таможенные органы, руководствуясь подходами ВС РФ [12], включают в состав таможенной стоимости дивиденды, облагая их таможенными платежами. Поскольку таможенные платежи влияют на формирование налогооблагаемой базы по налогу на прибыль организаций, налоговая реконструкция, применяемая вследствие включения дивидендов в таможенную стоимость товаров, является основанием для возврата налогов через налогово-правовой механизм в размере, который, по мнению экспертов, может превышать фискальные платежи, взысканные таможенными органами [5].

Помимо всего прочего развитие теории фискальных обязательств нацелено на конкретизацию условий их исполнения в целях укрепления гарантий защиты права лица на распоряжение финансами. Ослабление связи между ключевыми принципами финансового права и осуществление финансовых операций можно продемонстрировать на примере введения единого налогового счета, правовой режим которого фактически предоставил налоговым органам возможность реализовать наряду с контрольно-надзорной функцию по исчислению и даже уплате налога за налогоплательщика. Это не соответствует закрепленным НК РФ общим условиям осуществления налоговых правоотношений, поскольку лишает налогоплательщика права самостоятельно определять назначение, период и вид платежа.

В финансово-правовой доктрине много внимания уделяется изучению контрольно-организационных отношений. Несмотря на то, что современные исследования, посвященные проблемам осуществления финансового контроля, основаны на его выделении в качестве

¹На основании оперативного доклада Счетной палаты о ходе исполнения федерального бюджета объем государственного долга по итогам 2023 года увеличился на 2,8 трлн руб., или на 12,2% [11].

самостоятельного финансово-правового института, стоит задуматься над вопросом о том, являются ли контрольно-организационные правоотношения финансово-правовыми по своей природе?

Ответ на поставленный вопрос имеет важное значение с точки зрения выбора правового инструментария, обеспечивающего эффективную реализацию контрольно-надзорной функции.

Невзирая на то, что контрольно-организационные отношения в условиях цифровой трансформации государственного управления настолько плотно вплетаются в ткань финансовых обязательств, в отличие от последних, они имеют ярко выраженную административно-правовую природу, а значит их регулирование не имеет жесткой привязки к актам финансового законодательства. Далеко не случайно сегодня мы наблюдаем процесс выведения контрольно-организационных отношений в сфере управления финансами за рамки финансово-правового регулирования. На сегодняшний день помимо ФНС России полномочиями по борьбе с теневой занятостью в целях выявления нелегальных доходов наделен Минтруд России. Создаются межведомственные рабочие группы по вопросам ценообразования с участием ФНС и ФАС России и т.д.

По своей сущности контрольно-организационное правоотношение представляет собой ни что иное, как обеспеченное предоставительно-обязывающим характером права информационное отношение, возникающее в процессе сбора информации о финансово-хозяйственных операциях участников гражданского оборота. Более того, в юридической литературе [8] в структуре контрольно-организационных отношений выделяют еще и правоохранительные отношения, которые в совокупности с информационными, охватываются понятием финансового контроля.

Учитывая изложенное, эффективная реализация контрольного правоотношения возможна только при условии достаточности правовых средств,

обеспечивающих сбор информации о подконтрольном субъекте в процессе деятельности контролирующих органов.

Недостаточная разработанность финансового законодательства привела к тому, что центр тяжести регулирования контрольно-организационных отношений перемещается в сторону правоприменительной практики, способствующей появлению не предусмотренных законом обязанностей и процедур. Яркой иллюстрацией изложенного является формирование альтернативного правового института контрольно-надзорной деятельности, охватывающего применение не закрепленных законом форм предварительного анализа, административных процедур, содержащихся в приказах ФНС России для служебного пользования, а также в письмах министерств и ведомств.

Исследуя вопросы совершенствования финансовых правоотношений, необходимо отметить, что эффективность их реализации зависит не только и не столько от применения контрольно-надзорных инструментов сколько от сформированной структуры финансового обязательства, а также наличия специальной правосубъектности лиц, осуществляющих деятельность в сфере функционирования финансово-кредитного механизма.

Отсутствие специальной правосубъектности у отдельных участников финансового рынка, привлекающих инвестиции, стало одной из причин формирования финансовых пирамид, активную борьбу с которыми ведет Банк России. Лишь в августе 2024 года был принят Федеральный закон [16], направленный на закрепление условий устранения данной проблемы, предусматривающий возможность публичного привлечения инвестиций только посредством встречного предоставления физическим лицам ценных бумаг и только кредитными и некредитными финансовыми организациями в соответствии с федеральными законами, регулирующими их деятельность, то есть наделенными специаль-

ной правосубъектностью.

На сегодняшний день специальной правосубъектностью не обладают некоторые участники рынка инкассации, которые не являются кредитными организациями и не поднадзорны Банку России. Это препятствует осуществлению контроля над оборотом наличных денежных средств и требует создания единых правил регулирования перевозки наличных денег [6].

Немаловажное значение для эффективной реализации финансового правоотношения имеет его субъектный состав. Изложенное можно продемонстрировать на примере анализа структуры налогового обязательства, основанием возникновения которого являются операции по реализации товаров, осуществляемые по договору, заключенному между резидентом и нерезидентом государства.

В контексте рассматриваемого вопроса следует отметить, что конструкция налогового обязательственного правоотношения по законодательству Казахстана, созданная с учетом специфики отдельных видов налогов, выгодно отличается от конструкции налогового обязательства, закрепленной в российском законодательстве. Достаточно вспомнить обширную практику ВАС РФ, связанную с неуплатой НДС в бюджет в случае заключения договора между российским и иностранным лицом. Ввиду того, что конструкция налогового обязательства, закрепленная в ст. 161 НК РФ, включает «фигуру» налогового агента, в 2010-х гг., появляются схемы ухода от уплаты налога с участием иностранных контрагентов, развитие которых было пресечено ВАС РФ [14].

По налоговому законодательству Казахстана применение подобных схем уклонения от налогообложения невозможно, поскольку структура налогового обязательства построена таким образом, что в случае заключения договора между резидентом и нерезидентом Республики плательщиком НДС признается резидент Рес-

публики Казахстан, а не иностранная компания.

Проведенный анализ позволяет констатировать, что проблемы, возникающие в процессе реализации финансовых правоотношений, связаны, прежде всего, с их разобщенностью, несовершенством структуры, а также недостаточной изученностью взаимосвязей кредитного, бюджетного, фискального механизмов, ценообразования, денежного обращения и т.д.

Учитывая изложенное, уместно сформулировать ряд выводов, которые могут иметь значение для развития финансово-правовой науки и финансового законодательства.

1. Структуру и виды финансовых правоотношений целесообразно изучать через призму финансового механизма государства, представляющего собой совокупность взаимосвязанных финансово-правовых институтов, к числу которых относятся денежная эмиссия, налоги, бюджет, финансирование, инвестиции, ценообразование и т.д. Это позволит скоординировать между собой разные виды финансовых правоотношений, создать их систему, общей задачей которой является слаженная работа отдельных финансово-правовых институтов и согласованность действий органов публичной власти по управлению финансами.
2. Фискальные (налоговые) обязательства должны быть корреспондированы между собой, создавая систему, задача которой состоит в равномерном распределении налогового бремени.

В связи с этим следует продолжить работу по адаптации механизма налогообложения к новым экономическим условиям посредством создания необходимого правового инструментария для фискального обложения доходов от деятельности цифровых компаний, оборота криптовалют, а также увеличения фискальной нагрузки на те субъекты, выгода которых от проводимой монетарной и бюджетной политики очевидна.

Библиографический список

1. Бочкарева Е. А. Финансовый механизм и право : монография. — М. : Контракт, 2014. — 247 с.
2. Васянина Е. Л. Обязательства в финансовом праве : монография. — М. : Русайнс, 2020. — 130 с.
3. Вышинский А. Я. Основные задачи науки советского социалистического права (Сокращенная стенограмма доклада на первом совещании по вопросам науки советского права и государства 16 июля 1938 г.) // Социалистическая законность. — 1938. — № 8. — С. 1–34.
4. Грачева Е. Ю. К вопросу о финансовых обязательствах // Вестник университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). — 2016. — № 6. — С. 10–20.
5. Дискуссия в рамках XII Петербургского международного юридического форума «Таможенные ноу-хау в пополнении бюджета». — URL: <https://legalforum.info/programme/business-programme>.
6. Доклад Банка России для общественных консультаций Р. и регулирование рынка инкассации и перевозки наличных денег. — М., 2024. — URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/165616/Consultation_Paper_30082024.pdf.
7. Запольский С. В. Самофинансирование предприятий (правовые вопросы). — М. : Юридическая литература, 1988. — 160 с.
8. Запольский С. В., Васянина Е. Л. Цифровизация финансового контроля: правовое регулирование // Правовая информатика. — 2022. — № 3. — С. 4–11.
9. Карасева М. В. Финансовое правоотношение. — М. : Норма, 2001. — 283 с.
10. Набиуллина: с завершением льготной ипотеки вновь расцвели «серые» схемы / ТАСС. — URL: <https://tass.ru/nedvizhimost/21484893>.
11. Оперативный доклад Счетной палаты РФ об исполнении федерального бюджета январь–декабрь 2023 года. — URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/5ee/zyor1q3va23b4o2y4irx01fq1gc9b56a.pdf>.
12. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 01.12.2022 № 305-ЭС22-11464 по делу № А40-20125/2021; от 02.12.2022 № 310-ЭС22-8937 по делу № А09-1129/2021; от 02.12.2022 № 310-ЭС22-9639 по делу № А09-1751/2021.
13. Порохов Е. В. Налоговое право : учебник для вузов (академический курс). — 2023.
14. Постановление Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации».
15. Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. — 2-е изд. — М. : Норма, Инфра-М, 2017. — 175 с.
16. Федеральный закон от 08.08.2024 № 278-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Закона Российской Федерации „О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации“ и Федеральный закон „О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг“» / СЗ РФ. 2024. № 33 (Часть I). Ст. 4974.
17. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. — М. : Юридическая литература, 1974. — 351 с.
18. Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. — М. : Проспект, 2024.
19. Юридическая энциклопедия. — М. : Юрист, 2001. — 1272 с.