

ОБЯЗАТЕЛЬСТВО — КЛЮЧЕВАЯ КАТЕГОРИЯ ТЕОРИИ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

© 2022 г. С. В. Запольский*, Е. Л. Васянина**

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

*E-mail: zpmoscow@mail.ru

**E-mail: elenavasyanina@yandex.ru

Поступила в редакцию 30.03.2022 г.

Аннотация. Термин «обязательство» применительно к финансовой сфере активно используется в основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, в актах Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, а также в судебно-арбитражной практике. Однако в финансовом праве природе финансового обязательства, условиям его осуществления до сих пор не уделяется должного внимания. Это существенно тормозит развитие финансового законодательства и не способствует достижению целей реализации финансовой политики государства.

В настоящей статье предпринимается попытка обоснования того, что юридическая конструкция обязательства не только не противоречит публичной природе финансовых отношений, но способствует достижению соответствующих целей финансово-правового регулирования. В статье подробно исследуются проблемы законодательной реализации конструкции финансового обязательства, существо которых сводится к отсутствию конкретизации в актах финансового законодательства условий формирования и осуществления финансовых правоотношений.

В заключение сформулированы выводы, нацеленные на развитие теории финансового права и совершенствование законодательства.

Ключевые слова: финансовое обязательство, финансовое право, налоги, бюджет, доходы, расходы, денежная эмиссия, контроль, налогообложение, финансирование, кредитование, субсидирование.

Цитирование: Запольский С.В., Васянина Е.Л. Обязательство — ключевая категория теории финансового права // Государство и право. 2022. № 8. С. 111–120.

DOI: 10.31857/S102694520021584-3

LIABILITY IS A KEY CATEGORY OF THE THEORY OF FINANCIAL LAW

© 2022 S. V. Zapolsky*, E. L. Vasyanina**

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

*E-mail: zpmoscow@mail.ru

**E-mail: elenavasyanina@yandex.ru

Received 30.03.2022

Abstract. The term “obligation” in relation to the financial sector is actively used in the Main Directions of Budgetary, Tax and Customs Tariff Policy, in acts of the Constitutional Court of the Russian Federation, the Supreme Court of the Russian Federation, as well as in judicial and arbitration practice. However, in Financial Law, nature of a financial obligation, the conditions for its implementation are still not given due attention. This significantly hinders the development of financial legislation and does not contribute to the achievement of the goals of implementing the financial policy of the state.

This article attempts to prove that the legal structure of the obligation not only does not contradict the public nature of financial relations, but contributes to the achievement of the relevant goals of financial and legal regulation. The article examines in detail the problems of legislative implementation of the construction of a financial obligation, the essence of which is the lack of specification in the acts of financial legislation of the conditions for the formation and execution of financial legal relations.

In conclusion, conclusions are formulated aimed at developing the theory of Financial Law and improving the legislative.

Key words: financial obligation, Financial Law, taxes, budget, income, expenses, money issue, control, taxation, financing, lending, subsidizing.

For citation: *Zapolsky, S.V., Vasyanina, E.L. (2022). Liability is a key category of the theory of Financial Law // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 8, pp. 111–120.*

ВВЕДЕНИЕ

Исследованию 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»¹, а потому «никаких обязательств в публично-правовых отношениях не существует»².

Вместе с тем нельзя не обратить внимания 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.

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 г.³ 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.⁴

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 праве⁵.

В целом обязательство, представляющее собой особую правовую связь между его субъектами, выступает в качестве способа воздействия на имущественные отношения⁶, 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»⁷, в частности в трудовом, финансовом праве и т.д.

Статья 307 ГК РФ, воспринимаемая как модель обязательства, не случайно 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

⁴ См.: Ровинский Е. Предмет советского финансового права // Сов. государство и право. 1940. № 3. С. 29–56.

⁵ См.: Кобзарь-Фролова М.Н. Административный деликт: самозванец или сформировавшийся правовой феномен // Сибирское юрид. обозрение. 2020. Т. 17. № 2. С. 262–272; Омелехина Н.В. Юридическая конструкция финансовых обязательств: концептуальные основы формирования // Журнал рос. права. 2016. № 10. С. 108–121; Тосунян Г.А. Актуальные проблемы банковского и смежного законодательства. М., 2011. Вып. 1. С. 93–109.

⁶ См.: Мамутов В.К. Хозяйственное право: избр. тр. Екатеринбург, 2008. С. 101.

⁷ Агарков М.М. Общая часть советского обязательственного права: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1938. С. 21.

¹ Гражданское право: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 1998. Ч. I. С. 484.

² Фогельсон Ю.Б. Избр. вопросы общей теории обязательств: курс лекций. М., 2001. С. 62.

³ См.: Финансовое право: учеб. / сост.: М.А. Гурвич, М.Я. Залесский, А.К. Райдер и др.; общ. ред.: М.А. Гурвич. М., 1940. С. 5.

права, принадлежащего первому, и предмет долга, обременяющего последнего из этих лиц»⁸. Посредством вступления в обязательство создается правовая связь внеотраслевого наполнения. Изложенное можно продемонстрировать на примере юридической силы финансовых обязательств, вытекающих из соглашений о разделе продукции. Так, п. 7 ст. 2 Федерального закона от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»⁹ и п. 15 ст. 346³⁵ НК РФ установлено, что при выполнении соглашений, заключенных до вступления в силу Федерального 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 настоящей статье предпринимается попытка обоснования 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 Гражданском кодексе РФ позволяет использовать многие нормы и юридические конструкции в сфере регулирования публичных правоотношений, в особенности в области финансовых отношений — налоговых, бюджетных, расходных, эмиссионных.

О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ФИНАНСОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Вопреки бытующему мнению о том, что правовая ценность обязательства монополюно «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 властеотношения¹⁰.

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 законодательством. Если же инициатива, порядок осуществления и ряд других факторов в той или иной степени характерны

⁸ Первоначальный проект общих положений об обязательствах. СПб., 1890. С. 2.

⁹ См.: СЗ РФ. 1996. № 1, ст. 18.

¹⁰ См.: Еремин С. Г. Договор в финансовом праве. М., 2008.

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, учреждений¹¹.

Юридическая сущность категории «финансовое обязательство» следует искать не столько в правовых, сколько в 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 цивилизации 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 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 проблемы¹², и в юридической литературе

предложены разные основания классификации финансовых обязательств. В частности, многообразие финансовых обязательственных правоотношений можно систематизировать в зависимости от характера 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, 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»¹³.

Исчерпывающим образом конструкция финансового обязательства закреплена в Налоговом кодексе 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 случайно отношения, регулируемые Налоговым кодексом РФ, Конституционный Суд РФ признает финансовыми обязательствами.

Вместе с тем вопросы законодательной реализации конструкции фискальных (налоговых) обязательств до

¹¹ См.: Худяков А. И. Избр. труды по финансовому праву. СПб., 2010. С. 121.

¹² См.: Бордюг И. С. Налоговое обязательство в российском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009; Омелехина Н. В. Финансовые обязательства в системе российского права. Ч. 1. Межотраслевая природа финансовых обязательств // Финансовое право. 2016. № 3. С. 10–17.

¹³ Запольский С. В. Самофинансирование предприятий (Правовые вопросы). М., 1988. С. 71.

сих пор являются предметом научных исследований. Прежде всего это обусловлено тем, что формирование и исполнение налоговых обязательств осложняется применением закрепленных Налоговым кодексом 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 существующего¹⁴, а также споры по поводу определения срока давности взыскания недоимки, который имеет принципиальное значение при определении оснований прекращения налоговых обязательств¹⁵.

Многочисленные административные процедуры нивелируют обязательственный характер налоговых правоотношений. В корне противоречат природе налогового обязательства и являются неприемлемыми положения Налогового кодекса РФ, в соответствии с которыми реализация права налогоплательщика на защиту ставится в зависимость от условий исполнения налогового обязательства. Например, по смыслу положений ст. 64 Кодекса 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 Налоговом кодексе РФ изначально были закреплены и успешно применяются положения об обязанности налогового органа как стороны налогового обязательства возместить убытки, причиненные налогоплательщикам вследствие своих неправомερных действий.

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 дисциплины¹⁶.

Изложенное является 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»¹⁷ и в результате которого взаимодействие субъектов финансового права долгое время обеспечивалось с помощью многочисленных административных процедур,

¹⁴ См.: Определение Верховного Суда РФ от 17.02.2015 г. по делу № 306-КГ14-5609; Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Челябинского областного суда от 12.02.2019 г. по административному делу № 2а-4560.

¹⁵ См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 18.03.2008 г. № 13084/07.

¹⁶ См.: Определение Верховного Суда РФ от 09.09.2021 г. № 302-ЭС21-5294 по делу № А33-3832/2019. [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]

¹⁷ 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 (85). С. 21–36.

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 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 государственными органами 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 РФ выявлено неэффективное субсидирование моногородов через дочернюю структуру ВЭБ. РФ – Фонд развития моногородов¹⁸. А Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга в ходе проведения контрольных мероприятий установлены факты необоснованного использования бюджетных субсидий «Фондом – региональным оператором 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. руб.¹⁹

¹⁸ См.: 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).

¹⁹ 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

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 Бюджетном кодексе 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) расходов²⁰, позволяющего синхронизировать принципы государственной контрактной системы²¹, а также условия соглашений о предоставлении субсидий, бюджетных кредитов с принципами бюджетного процесса.

Отсутствие конкретизации в Бюджетном кодексе 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 РФ установлено, что значительные объемы бюджетных ассигнований, выделенных из резервного фонда Правительства РФ, не использовались в течение финансового года от семи до 10 месяцев и числились у ряда главных распорядителей как неисполненные бюджетные назначения²². 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

региональных проектов в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года». URL: <https://ksp.org.ru/article/633200020/1670/Informaciya-o-rezultatah-kontrolnogo-meropriyatiyaVyborochnaya-proverka-zakonnosti-effektivnosti-i-celevogo-ispolzovaniya-byudzhethnyh-sredstv-predostavlenykh-v-forme-subsidiy-Zhilishchnym-komitetom-nekommercheskoy-organizacii-Fond-regionalnyy-operat>

²⁰ См.: 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: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. С. 17.

²¹ См.: Юдин В.В. Бюджетно-правовая природа контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2021.

²² См.: Аналитическая записка о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за январь–декабрь 2021 г.

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 последствий²³. Фактически это приводит к увеличению расходов государства на управление, которые в отличие от расходов на социальное обеспечение, образование, науку и т.д. должны сокращаться²⁴.

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 нарушениями платежного равновесия»²⁵, 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»²⁶ 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 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»²⁷ и Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁸ 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 кошельках составляет порядка 2 трлн руб.²⁹ Более того, объем трансграничных операций, в которых биткойн служит промежуточным средством обмена, по данным Всемирного банка, составляет 7.4%³⁰.

Одним из инструментов, обеспечивающих интеграцию механизма оборота цифровых валют в финансовую систему государства, может выступать конструкция элементов юридического состава налога на доходы, связанные с оборотом цифровой валюты. Однако в Налоговом кодексе РФ не конкретизированы элементы юридического состава этого налога, т.е. четко не определены необходимые условия осуществления налогового обязательства. Согласно разъяснениям Минфина России, это налог взимается в общем порядке, предусмотренном гл. 23 и 25 НК РФ³¹. Вместе с тем налог является юридическим фактом, «придающим правомерность дальнейшему распоряжению соответствующим доходом или прибылью»³². А отсут-

²³ 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». URL: <https://ksp.org.ru/article/633200020/1670/Informaciya-o-rezultatah-kontrolnogo-meropriyatiyaVyborochnaya-proverka-zakonnosti-effektivnosti-i-celevogo-ispolzovaniya-byudzhethnyh-sredstv-predostavlenykh-v-forme-subsidii-Zhilishchnym-komitetom-nekommercheskoy-organizacii-Fond-regionalnyy-operat>

²⁴ См.: *Аллахвердян Д.А.* Финансово-кредитный механизм развития социализма. М., 1976. С. 155, 156.

²⁵ *Матвеев Е.А.* Правовые основы формирования золотовалютного резерва России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 6.

²⁶ *Кучеров А.И.* Финансово-правовое регулирование золотовалютных резервов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 5.

²⁷ См.: СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I), ст. 3418.

²⁸ См.: СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I), ст. 5018.

²⁹ См.: Концепция законодательного регламентирования механизмов организации оборота цифровых валют. URL: <http://government.ru/news/44519/>

³⁰ См.: *Clemens Graf von Luckner, Carmen M. Reinhart, Kenneth Rogoff.* Decrypting New Age International Capital Flows. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36345/Decrypting-New-Age-International-Capital-Flows.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

³¹ См.: Письма Минфина России от 24.08.2020 г. № 03-03-06/1/73953, от 20.08.2019 г. № 03-04-05/63704 // В официальных источниках не публиковались.

³² *Запольский С.В.* О юридических инструментах борьбы с экономическими правонарушениями // Правовая политика

ствие конкретизации элементов налогообложения в отношении доходов, связанных с оборотом цифровых валют, приводит к тому, что финансовые операции граждан выводятся за «периметр российского финансового сектора»³³.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обязательственный подход пока весьма далек от реализации в законодательстве и правоприменительной практике. Тем не менее вышеназванные соображения дают основания сформулировать следующие промежуточные выводы.

Во-первых, 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.

Во-вторых, 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 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.

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.

В-третьих, 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 взаимодействия 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.

В-четвертых, 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 финансовой деятельности государства и законам экономики.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *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).
2. *Агарков М.М.* Общая часть советского обязательственного права: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1938. С. 21.
3. *Аллахвердян Д.А.* Финансово-кредитный механизм развитого социализма. М., 1976. С. 155, 156.
4. *Бордюг И.С.* Налоговое обязательство в российском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009.
5. *Васянина Е.Л.* Формирование права государственных расходов в современных условиях социально-экономического развития государства // Финансовое право. 2015. № 6. С. 22—25.
6. *Гражданское право: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 1998. Ч. I. С. 484.*
7. *Еремин С.Г.* Договор в финансовом праве. М., 2008.

и правовая жизнь. 2021. № 3.1 (85). С. 132—143.

³³ Криптовалюты, тренды, риски, меры. Доклад для общественных обсуждений. URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/132241/Consultation_Paper_20012022.pdf

8. *Запольский С.В.* О юридических инструментах борьбы с экономическими правонарушениями // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 3.1 (85). С. 132–143.
9. *Запольский С.В.* Самофинансирование предприятий (Правовые вопросы). М., 1988. С. 71.
10. *Кобзарь-Фролова М.Н.* Административный деликт: самозванец или сформировавшийся правовой феномен // Сибирское юрид. обозрение. 2020. Т. 17. № 2. С. 262–272.
11. *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 (85). С. 21–36.
12. Криптовалюты, тренды, риски, меры. Доклад для общественных обсуждений. URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/132241/Consultation_Paper_20012022.pdf
13. *Кучеров А.И.* Финансово-правовое регулирование золотовалютных резервов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 5.
14. *Мамутов В.К.* Хозяйственное право: избр. тр. Екатеринбург, 2008. С. 101.
15. *Омелехина Н.В.* Финансовые обязательства в системе российского права. Ч. 1. Межотраслевая природа финансовых обязательств // Финансовое право. 2016. № 3. С. 10–17.
16. *Омелехина Н.В.* Юридическая конструкция финансовых обязательств: концептуальные основы формирования // Журнал рос. права. 2016. № 10. С. 108–121.
17. *Матвеев Е.А.* Правовые основы формирования золотовалютного резерва России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 6.
18. Первоначальный проект общих положений об обязательствах. СПб., 1890. С. 2.
19. *Пятковская Ю.В.* Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. С. 17.
20. *Ровинский Е.* Предмет советского финансового права // Сов. государство и право. 1940. № 3. С. 29–56.
21. *Тосунян Г.А.* Актуальные проблемы банковского и смежного законодательства. М., 2011. Вып. 1. С. 93–109.
22. Финансовое право: учеб. / сост.: М.А. Гурвич, М.Я. Залесский, А.К. Райдер и др.; общ. ред.: М.А. Гурвич. М., 1940. С. 5.
23. *Фогельсон Ю.Б.* Избр. вопросы общей теории обязательств: курс лекций. М., 2001. С. 62.
24. *Худяков А.И.* Избр. труды по финансовому праву. СПб., 2010. С. 121.
25. *Юдин В.В.* Бюджетно-правовая природа контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2021.
26. *Clemens Graf von Luckner, Carmen M. Reinhart, Kenneth Rogoff.* Decrypting New Age International Capital Flows. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36345/Decrypting-New-Age-International-Capital-Flows.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

REFERENCES

1. *Agaptsov A.A., Shtorgin S.I.* Report on the results of the expert-analytical event “Monitoring and evaluation of the implementation of the priority program “Integrated development of single-industry towns””. Approved by the Board of the Accounts Chamber of the Russian Federation on March 26, 2019 // Bulletin. 2019. № 7 (259). (in Russ.).
2. *Agarkov M.M.* The general part of the Soviet Law of obligations: dis. ... Doctor of Law. M., 1938. P. 21 (in Russ.).
3. *Allahverdyan D.A.* Financial and credit mechanism of developed socialism. M., 1976. P. 155, 156 (in Russ.).
4. *Bordyug I.S.* Tax liability in Russian law: abstract ... PhD in Law. Omsk, 2009 (in Russ.).
5. *Vasyanina E.L.* Formation of the right of public expenditure in modern conditions of socio-economic development of the state // Financial Law. 2015. No. 6. P. 22–25 (in Russ.).
6. Civil Law: studies. 3rd ed., reprint and add. / ed. by A.P. Sergeev, Yu. K. Tolstoy. M., 1998. Part. I. P. 484 (in Russ.).
7. *Eremin S.G.* Contract in Financial Law. M., 2008 (in Russ.).
8. *Zapolsky S.V.* On legal instruments for combating economic offenses // Legal policy and legal life. 2021. No. 3.1 (85). P. 132–143 (in Russ.).
9. *Zapolsky S.V.* Self-financing of enterprises (Legal issues). M., 1988. P. 71 (in Russ.).
10. *Kobzar-Frolova M.N.* Administrative tort: an impostor or a formed legal phenomenon // Siberian legal review. 2020. Vol. 17. No. 2. P. 262–272 (in Russ.).
11. *Kobzar-Frolova M.N.* Academic science of domestic Administrative Law: from the origins to new achievements (to the 85th anniversary of the Sector of Administrative Law and Administrative Process of ISL of the RAS) // Legal policy and legal life. 2021. No. 3.1 (85). P. 21–36 (in Russ.).
12. Cryptocurrencies, trends, risks, measures. A report for public discussion. URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/132241/Consultation_Paper_20012022.pdf (in Russ.).
13. *Kuchero A.I.* Financial and legal regulation of the gold and foreign exchange reserves of the Russian Federation: abstract ... PhD in Law. M., 2018. P. 5 (in Russ.).
14. *Mamutov V.K.* Economic Law: selected work. Ekaterinburg, 2008. P. 101 (in Russ.).
15. *Omelekhina N.V.* Financial obligations in the system of Russian law. Part 1. Intersectoral nature of financial obligations // Financial Law. 2016. No. 3. P. 10–17 (in Russ.).
16. *Omelekhina N.V.* The legal construction of financial obligations: conceptual foundations of formation // Journal of Russ. law. 2016. No. 10. P. 108–121 (in Russ.).
17. *Matveev E.A.* Legal foundations of the formation of the gold and foreign exchange reserve of Russia: abstract ... PhD in Law. M., 2008. P. 6 (in Russ.).
18. The initial draft of the general provisions of the obligations. St. Petersburg, 1890. P. 2 (in Russ.).
19. *Pyatkovskaya Yu. V.* Legal regulation of budget expenditures of the subject of the Russian Federation: dis. ... Doctor of Law. M., 2017. P. 17 (in Russ.).
20. *Rovinsky E.* The subject of Soviet Financial Law // Soviet State and Law. 1940. No. 3. P. 29–56 (in Russ.).

21. *Tosunyan G.A.* Actual problems of banking and related legislation. M., 2011. Issue 1. P. 93–109 (in Russ.).
22. *Financial Law: textbook / comp.: M.A. Gurvich, M. Ya. Zalessky, A.K. Ryder, etc.; general ed.: M.A. Gurvich. M., 1940. P. 5 (in Russ.).*
23. *Fogelson Yu. B.* Selection questions of the general theory of obligations: a course of lectures. M., 2001. P. 62 (in Russ.).
24. *Khudyakov A.I.* Election. proceedings on Financial Law. SPb., 2010. P. 121 (in Russ.).
25. *Yudin V.V.* Budgetary and legal nature of the contract system in the procurement of goods, works, servants to provide for state (municipal) needs: dis. ... PhD in Law. M., 2021 (in Russ.).
26. *Clemens Graf von Luckner, Carmen M. Reinhart, Kenneth Rogoff.* Decrypting New Age International Capital Flows. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36345/Decrypting-New-Age-International-Capital-Flows.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Сведения об авторах

ЗАПОЛЬСКИЙ Сергей Васильевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

ВАСЯНИНА Елена Леонидовна — доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

ZAPOLSKY Sergey V. — Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, chief researcher of the Administrative Law and Administrative Procedure Sector, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

VASYANINA Elena L. — Doctor of Law, associate Professor, leading researcher of the Administrative Law and Administrative Procedure Sector, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia