

ББК 67.402  
УДК 347.73

## О ПОНЯТИИ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА И ХАРАКТЕРИСТИКЕ ЕГО ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ

© 2018 г. К. В. Андриевский

*АНО “Институт экономико-правовых исследований”, Москва*

*E-mail: k.andrievskii@mail.ru*

Поступила в редакцию 21.02.2018 г.

Классификация финансово-правовых режимов связывается с определенными последствиями, влияющими на поведение участников отношений. В статье проанализированы различные подходы к классификации финансово-правовых режимов в зависимости от: а) критерия цели; б) юридической природы правовых последствий; в) формы закрепления; г) функционального критерия; д) детализации предмета; е) субъектного критерия. Материальные режимы в условиях финансово-правового регулирования определяют права и обязанности субъектов, их правовое положение, пределы правового регулирования поведения участников отношений именно в связи (или по отношению) с определенными материальными предписаниями, определенными материальными объектами. Процессуальные же режимы в большей степени выражают процедуры реализации полномочий, прав и обязанностей субъектов данного вида правоотношений. В зависимости от формы закрепления финансово-правовые режимы можно дифференцировать на законные и договорные. При этом нам представляется логичным законные финансово-правовые режимы понимать в широком смысле слова. Речь должна идти не исключительно о законах, но обо всех законодательных актах, которые могут регулировать финансовые отношения. Акцентированность исключительно на законы значительно сужает сферу реализации данного вида режимов. Договорные режимы предполагают сочетание двух типов режимного регулирования. С одной стороны, речь идет о режимном регулировании на стыке отраслей, с другой – о внутриотраслевых финансово-правовых режимах. В зависимости от детализации предмета финансово-правового регулирования выделяются: а) финансово-правовой режим; б) подотраслевой финансово-правовой режим; в) институциональный финансово-правовой режим.

**Ключевые слова:** финансово-правовой режим, подотраслевой финансово-правовой режим, институциональный финансово-правовой режим, материальный режим, процессуальный режим, императивные финансово-правовые режимы, договорные финансово-правовые режимы, регулятивные финансово-правовые режимы, обеспечительные финансово-правовые режимы, охранительные финансово-правовые режимы, внутригосударственные режимы, международные режимы.

DOI: 10.31857/S013207690002179-8

Выбирая или акцентируя внимание на определенном критерии классификации финансово-правовых режимов, можно основываться на определенных научных подходах, идеях, работах. В то же время исключительно как идея подобная классификация должна учитывать или основываться на особенностях в реализации правовых предписаний, как таковых, т.е. классификация в праве предпола-

гает дифференциацию объемов и способов воздействия подобного социального регулятора на поведение людей. Прежде чем остановиться на основании дифференциации и выделения отдельных режимов, составляющих систему финансово-правового режимного регулирования, хотелось бы заострить внимание на некоторых моментах, характеризующих их содержание.

Рассматривая правовые режимы как способ социального регулирования, мы исходим из того, что через них в условиях организации обращения публичных денег осуществляется реализация управленческих начал собственника таких денежных средств. Именно через финансово-правовые режимы и устанавливается порядок поведения участников отношений в ходе публичной финансовой деятельности. Действительно, управление поведением участников общественных отношений сохраняет общую задачу (упорядочить действия или бездействие субъектов), дифференцирует подобное управление в зависимости от характера и методов отдельного социального режима. Это и обуславливает его цель, характер предписаний, гарантии реализации велений и т.д.

Закрепление определенных правовых режимов через нормативные предписания различных уровней четко определяет комплекс юридических средств, с помощью которых и будет осуществляться регулирование данного вида общественных отношений. В то же время через закрепление в правовой форме соответствующих правил поведения участникам отношений, к которым они адресованы, доводится требование о характере, порядке и т.д. их действий. Общий правовой режим, детализирующийся в зависимости от типа отрасли права, ее предмета и метода обеспечивает определенную ожидаемость и предсказуемость нормативного регулирования. Причем подобная предсказуемость связывается с наступлением последствий для участников отношений, как благоприятных, так и неблагоприятных.

Режимное регулирование финансово-правовых отношений отличается специфичностью за счет неразрывного единства управленческого и имущественного начал в закреплении порядка поведения участников отношений, выражающих движение публичных денег. С одной стороны, речь идет в условиях финансово-правовых режимов о режимном регулировании движения определенной разновидности имущества — денег. Причем собственниками этих денег являются публичные субъекты (Российская Федерация, субъекты Федерации и др.). С другой стороны, основой финансово-правового режима является закрепление императивных предписаний властного субъекта, который организует порядок действий всех участников отношений. Это абсолютно логично, поскольку речь идет о регулировании собственником движения собственных денег.

Финансово-правовые режимы, являясь разновидностью публично-правовых, в то же время характеризуются специфическими чертами. Во-первых, режим как порядок организации поведения участников финансово-правовых отношений обуславливается динамикой финансовой деятельности, в основе которой лежат формирование, распределение, использование публичных денежных средств и контроль за этим со стороны властного субъекта. Во-вторых, финансово-правовые режимы не только дифференцируют субъектов финансово-правовых отношений в зависимости от принадлежности к властной или обязанной стороне правоотношений, но и гарантируют определенный дисбаланс в соотношении их прав и обязанностей. В-третьих, финансово-правовые режимы не только трансформируют общетеоретические конструкции в специфические, приемлемые исключительно в условиях финансово-правового регулирования (например, поручительство, залог и т.д. в инструменты налогового правового регулирования), но и порождают исключительно финансово-правовые модели неблагоприятных последствий для нарушителей финансового законодательства.

Режимное регулирование распространяется на все многообразие отношений, которые становятся объектом правового воздействия. В данном случае речь идет о режимах регулирования поведения законопослушных плательщиков, реализации полномочий властных органов, разрешения споров и при административном обжаловании, и на стадии судебного разбирательства. Детализируя содержание управленческих споров, Ю.А. Тихомиров подчеркивает, что они “включают в себя споры об объеме и характере полномочий (о компетенции), о способах их использования, о подходах к решению социально-экономических задач, о распределении ресурсов, о выполнении правовых актов, финансовых обязательств и др.”<sup>1</sup>. Сюда можно также добавить и режимное регулирование отношений по воспрепятствованию деятельности субъекта властных полномочий, предотвращению, как этого в частности, так и коллизионности в разграничении полномочий между ними.

Дифференциация отдельных режимов должна формировать особые способы управ-

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Коллизионное право: учеб. и науч.-практ. пособие. М., 2003. С. 118.

ления поведением участников, разграничивать их права и обязанности, закреплять различные условия и способы их осуществления, гарантии. Используя различные критерии классификации финансово-правовых режимов, мы можем основываться на различном субъектном составе (например, в отличие от налогово-правовых режимов, бюджетно-правовые режимы не предполагают участия физических лиц), особом объекте регулирования в рамках родового финансово-правового объекта и т.д. Критериев классификации финансово-правовых режимов может быть довольно много. При этом важно, какое основание классификации используется в качестве критерия. Остановимся на некоторых.

Один из фундаментальных критериев классификации административно-правовых режимов связывается Ю.А. Тихомировым с критерием цели<sup>2</sup>. Исходя из этого критерия, можно разграничить: а) определенные государственные состояния, положения, которые преимущественно определяют процедуры реализации полномочий публичных субъектов; б) дозволенные режимы при осуществлении действий обязанных участников финансовых правоотношений. Цель первых в данном случае определяется задачами государственного управления в специфических условиях. Особенности целей и задач государственного управления могут обуславливать и различные типы режимного регулирования. Абсолютно логично подобная ситуация анализируется О.А. Ногиной на примере дифференциации гражданско-правовых и публично-правовых режимов финансовых средств государственных внебюджетных фондов, акцентируя внимание на проблеме соотношения правового режима финансовых средств государственных внебюджетных фондов с правовым режимом государственной казны публичного субъекта<sup>3</sup>.

В некоторой мере дискуссионными могут выглядеть публичные банковские режимы. Подобная дискуссионность связана с их пограничным местом на стыке административного и финансового регулирования. Публичное банковское регулирование, с одной стороны, выражает управленческую природу определенным сектором общественных отно-

шений (а именно: властное управление банковской системой), что прежде всего присуще административному праву, с другой — оно самым непосредственным образом касается и управления движением денежных средств. В контексте этого хотелось бы поддержать позицию Е.Ю. Грачевой: “Фонды банковского кредита как звено финансовой системы связаны с иными ее звеньями. В первую очередь прослеживается связь фондов банковского кредита с федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Федерации”<sup>4</sup>.

Безусловно, когда речь идет о регулировании порядка взаимоотношений между банками и клиентами, то эти отношения находятся за пределами финансово-правовых режимов. В том же случае, когда, во-первых, в них принимает участие властный субъект в лице Банка России (с одной стороны) и, во-вторых, когда эти отношения затрагивают движение публичных денежных средств, можно говорить о режиме публичного банковского регулирования как разновидности финансово-правового. В этом случае устанавливается порядок хранения на счетах Банка России и его подразделений денежных средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, что в конечном счете связывается с формированием фонда банковского кредита. Кроме того, “денежные потоки возникают между фондами банковского кредита и государственными внебюджетными фондами, фондами страхования, фондами предприятий и организаций, функционирующими на различных формах собственности”<sup>5</sup>.

Помимо этого такие условия могут связываться с военным или чрезвычайным положением, экологическим бедствием, особым положением и т.д. Безусловно, в данном случае подобный государственный или административно-территориальный режим найдет свое отражение и в соответствующем финансово-правовом режиме. В качестве примера можно сослаться на особый режим бюджетного финансирования в условиях стихийных бедствий, специфический режим использования средств резервного фонда бюджета. Задачей режимов второго типа будет создание условий для максимально удобного способа реализации прав и обязанностей юридическими и

<sup>2</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 404.

<sup>3</sup> См.: Ногина О.А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования. М., 2012. С. 75.

<sup>4</sup> Финансовое право: учеб. / отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 301.

<sup>5</sup> Там же. С. 302.

физическими лицами при участии их в отношениях по поводу движения публичных денежных средств.

Относительно последних речь может идти об определенных разновидностях учетно-легализующих режимов обязанных лиц. Они могут касаться как непосредственно самих участников финансовых отношений, так и видов их деятельности. Учет как форма легализации, приобретение определенного правового статуса характеризуют процедуру регистрации налогоплательщиков. При этом они могут включать и определенные направления специализации, когда речь идет о специальных режимах приобретения особого статуса определенных категорий плательщиков. Отдельной разновидностью подобного вида режимов можно рассматривать регистрацию плательщиков, связанную с определенным видом деятельности. Фактически в данном случае речь идет о переходе статуса общего субъекта правоотношения в статус специального субъекта.

Классификация финансово-правовых режимов может осуществляться и на основе дифференциации юридической природы правовых предписаний. В данном случае мы можем выделить материальные финансово-правовые режимы и процессуальные финансово-правовые режимы. Подобный критерий разграничения финансово-правовых режимов предполагает возвращение к глобальной дискуссии о понимании содержания процесса, характеристики его содержания как процедурного явления, обеспечивающего реализацию материальных норм или конструкцию, направленную на регулирование деликтных отношений. Э.Ф. Шамсумова, дифференцируя правовые режимы в зависимости от их юридической природы, также выделяет материальные и процессуальные режимы. В качестве первых она видит такие, которые отражают права и обязанности субъектов, их правовое положение, пределы правового регулирования. Под процессуальными же ею понимаются такие правовые режимы, которые отражают организационные отношения и носят сугубо организационно-процедурный, управленческий характер<sup>6</sup>.

Принципиально соглашаясь с подобным подходом, хотелось бы подчеркнуть, что материальные режимы в условиях финансово-

правового регулирования определяют права и обязанности субъектов, их правовое положение, пределы правового регулирования поведения участников отношений именно в связи (или по отношению) с определенными материальными предписаниями, определенными материальными объектами. Например, налоговая правосубъектность участников связывается с налоговой обязанностью и в конечном счете с суммой налога (денежных средств), которую плательщик обязан передать в соответствующий бюджет. Процессуальные же режимы в большей степени выражают процедуры реализации полномочий, прав и обязанностей субъектов данного вида правоотношений.

Материальные финансово-правовые режимы, на наш взгляд, обеспечивают процедурную реализацию материального предписания. Определенная материальная норма в условиях финансово-правового регулирования может быть реализована только через соответствующую процедуру. Именно это и логично связывать с понятием материального финансово-правового режима. Наиболее ярким примером процедурной реализации материального предписания является регулирование бюджетных отношений через конструкцию “бюджетного процесса”. С одной стороны, подобная конструкция представляет собой единый цикл, с другой — объединяет и целый ряд этапов<sup>7</sup>. Причем подобные этапы выражают последовательную смену состояний бюджета, стадии развития и означают ход такого явления, как бюджетная деятельность, регулируемая нормами бюджетного процесса и выражающая последовательную смену прав и обязанностей участников бюджетного процесса<sup>8</sup>.

Сложно возразить относительно материальной природы в условиях финансово-правового регулирования такой категории, как бюджет. Общетеоретическое комплексное научное представление о бюджете как о централизованном денежном фонде принципиально корректируется в условиях правового регулирования. В соответствии со ст. 6 БК РФ бюджет представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспече-

<sup>6</sup> См.: Шамсумова Э.Ф. Правовые режимы (Теоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 49.

<sup>7</sup> См.: Кучеров И.И. Бюджетное право России: курс лекций. М., 2002. С. 160.

<sup>8</sup> См.: Болтинова О.В. Бюджетное право: учеб. пособие. М., 2009. С. 134.

ния задач и функций государства и местного самоуправления. Итак, законодатель делает акцент не на совокупность денежных средств, не на денежный фонд, находящийся в статичном положении, но связывает его с действиями по образованию и расходованию денежных средств, аккумулированных таким образом.

Более того, материальное содержание категории бюджета связывается и определенной процедурой появления соответствующего акта о бюджете. Так, исходя из ст. 11 БК РФ, федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации разрабатываются и утверждаются в форме федеральных, бюджеты субъектов Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Федерации, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований. Более того, процедурой принятия акта о бюджете не исчерпывается процедурное обеспечение реализации такого материального явления, как бюджет. В данном случае полноценное процедурное обеспечение его предполагает реализацию таких стадий бюджетного процесса, как исполнение бюджета и отчетность о его исполнении.

На первый взгляд исключительное материальное содержание имеют и ряд категорий в налогово-правовом регулировании: понятие налога, плательщика, объекта и т.д. В то же время об определенности каждого из них мы можем говорить только в случае обеспеченности его соответствующей процедурой. Так, налогом будет не только объявленный и закрепленный в Налоговом кодексе платеж, но и платеж, который упоминается в нормативно-правовом акте (включая все элементы налогового механизма) соответствующего уровня. Категории налогоплательщика и объекта налогообложения, являясь по своей природе материальными, обуславливаются и соответствующими процедурами учета. Именно поэтому практически любое материальное предписание должно быть обеспечено соответствующей процедурой, что позволяет говорить о формировании материальных финансово-правовых режимов.

В основе подавляющего большинства финансово-правовых режимов находится опре-

деленное соотношение, балансирование материального и процедурного регулирования. Материальные нормы, определяющие понятие бюджета, налога, валюты, обуславливают и нормативное закрепление соответствующих процедур, как их появления, так и динамики. Так, определение налога обеспечивается законодательным закреплением соответствующих законодательных процедур, полномочий соответствующих органов по его введению. Понятие бюджета отражается и обеспечивается соответствующими стадиями бюджетного процесса, понятие валюты – соответствующими порядками ее обращения, обмена, пересечения таможенной границы.

Характеризуя содержание валютно-правового режима, И.И. Кучеров “предполагает некий установленный порядок, совокупность правил и норм, обеспечивающих достижение определенной цели”<sup>9</sup>. Таким образом, содержание валютных режимов связывается с определенным порядком поведения участников валютных отношений в условиях обеспечения динамики обращения валюты. При характеристике содержания валютных режимов их анализ необходимо осуществлять, учитывая две особенности. Во-первых, о каком виде валюты идет речь. Различные способы режимного регулирования могут использоваться для обеспечения обращения национальной и иностранной валют (на этом остановимся отдельно). Во-вторых, важно иметь в виду, какой порядок регулирования поведения участников валютных отношений анализируется. Если речь идет об эмиссии, то, естественно, это может быть предметом режимного регулирования исключительно в отношении национальной валюты (впрочем, точно так же, как и порядок ее утилизации). Различаться будут режимные требования и к регулированию отношений, связанных с пересечением таможенной границы иностранной и национальной валютами. Определенные отличия будет иметь и порядок обмена национальной и иностранной валют.

Необходимо иметь в виду перспективность исследования и более узких режимов на стыке валютного и публичного банковского регулирования. “Центральные банки возникли как коммерческие банки, наделенные правом

<sup>9</sup> Кучеров И.И. Валютно-правовое регулирование в Российской Федерации: эволюция и современное состояние. М., 2015. С. 42.

эмиссии банкнот... впоследствии, кроме эмиссии банкнот, за центральными банками закрепились роль казначейства государства, проводника денежно-кредитной политики государства”<sup>10</sup>. Именно поэтому на сегодня в качестве одной из основных задач, стоящих перед центральным банком любой страны, является задача осуществления эмиссии, пользования монопольным правом на выпуск банкнот<sup>11</sup>. При этом режимы эмиссии безусловно предполагают инициативу и участие государства. Однако подобный эмиссионный режим может дифференцироваться в зависимости от характера денежного носителя – бумажных денег (министерство финансов, казначейство или центральный банк). Законодательство Российской Федерации в качестве единственного субъекта эмиссии выделяет Центральный банк РФ. В то же время Л.Л. Арзуманова обращает внимание, что определенная многосубъектность эмиссионного режима не является историческим прошлым. В настоящее время бумажные деньги в виде казначейских билетов сохранились в 10 странах (США, Индия, Индонезия и др.)<sup>12</sup>.

Характеризуя содержание валютного режима, хотелось бы обратить внимание на определенную комплексность законодательства, которое его регулирует. Понятие денег отражает особенности как частноправового регулирования (прежде всего гражданско-правового), так и публично-правового. В контексте нашего исследования последнее особенно важно, поскольку именно государство обеспечивает порядок появления (эмиссии) денег, особенностей их обращения. Определенная комплексность характеризует валютный режим и на стыке отдельных финансово-правовых институтов: валютного и банковского регулирования.

Процессуальные финансово-правовые режимы связываются с определенными процедурами, гарантирующими осуществление полномочий публичных субъектов, реализацией правового статуса обязанных субъектов. В этом контексте процессуальные режимы

можно связывать с организационно-процедурным, управленческим характером, когда закрепляется процессуальная форма осуществления организационного отношения. Ю.А. Тихомиров подчеркивает: “Традиционные сдержки и противовесы должны способствовать легальному разрешению коллизий между властями”<sup>13</sup>. В качестве примера можно сослаться на процедуры налогового контроля, определяющие содержание осуществления контрольных полномочий налоговых органов. При этом процессуальные финансово-правовые режимы могут как охватывать совокупность процедур по реализации полномочий, прав и обязанностей в условиях позитивного регулирования финансовых отношений, не связанного с возникновением конфликта или спора, так и принимать деликтный характер. В последнем случае речь будет идти о процедурах как административного обжалования, разрешения спора в суде, так и привлечения к юридической ответственности.

Основания привлечения к юридической ответственности являются непосредственным продолжением реализации контроля. Режим финансового контроля занимает несколько обособленное место среди всех финансово-правовых режимов. Это объясняется следующим. Во-первых, он базируется на реализации одной из главнейших функций финансов – контролирующей. “Существование финансового контроля объективно обусловлено наличием контрольной функции, присущей финансам. Будучи инструментом формирования и использования денежных доходов и фондов, они объективно отражают ход распределительного процесса”<sup>14</sup>.

Во-вторых, режим финансового контроля представляет собой сквозную конструкцию, пронизывающую все финансово-правовые режимы. Режимное регулирование и бюджетных, и налоговых, и валютных отношений, и отношений, связанных с публичным банковским регулированием и т.д., предполагает наделение контролирующими функциями соответствующих государственных органов. “Контрольная функция финансов проявляется через многогранную деятельность государственных органов и органов местного само-

<sup>10</sup> Артемов Н.М., Арзуманова Л.Л., Ситник А.А. Денежное право (Финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации). М., 2012. С. 112.

<sup>11</sup> Там же. С. 116.

<sup>12</sup> См.: Арзуманова Л.Л. Система права денежного обращения как подотрасли финансового права Российской Федерации / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М., 2015. С. 30, 31.

<sup>13</sup> Тихомиров Ю.А. Коллизионное право: учеб. и науч.-практ. пособие. С. 207.

<sup>14</sup> Финансовое право: учеб. / отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. 2-е изд., перераб. и доп. С. 35.

управления”<sup>15</sup>. Именно поэтому общий режим финансового контроля представляет собой определенный общий знаменатель для всех институциональных финансово-правовых режимов. В то же время это не исключает, а наоборот, предполагает наличие существенных особенностей в проявлении контрольно-режимного регулирования в каждом отдельном финансово-правовом институте.

Каждый из институциональных режимов финансового контроля будет характеризоваться особенностями субъектного состава, целями и порядком реализации. “В самом общем виде валютный контроль может рассматриваться как фактический контроль за соблюдением правил, установленных в форме нормативных правовых предписаний в рамках реализуемой государством валютной политики”<sup>16</sup>. В ряде случаев валютный контроль характеризуют как самостоятельный вид государственного контроля<sup>17</sup>. Однако мы солидарны в этом случае с позицией И.И. Кучерова, который обращает внимание на то, что “валютное регулирование является составной частью финансово-правового регулирования.., валютный контроль представляет собой одно из направлений государственного финансового контроля”<sup>18</sup>. Действительно, если исходить из самостоятельности валютного контроля как вида государственного контроля, то возможна ситуация, когда валютный контроль будет рассматриваться как конструкция за пределами системы финансового контроля, находящаяся рядом с ним. Однако, на наш взгляд, валютный контроль характеризуется всеми родовыми признаками финансового контроля, и в единой системе финансово-правовых режимов он является только одной из разновидностей.

Режим привлечения к юридической ответственности за нарушение налогового законодательства представляет собой комплексную конструкцию, в которой действуют нормы

уголовного, административного и налогового права. Следует согласиться с подходом И.И. Кучерова, который, несмотря на ряд фундаментальных исследований именно в сфере финансово-правового регулирования, выходит за рамки узкоотраслевого предмета и предлагает обоснованные и аргументированные выводы на стыке отраслей. Практически фундаментальным межотраслевым подходом характеризуются его работы, касающиеся анализа налоговых преступлений<sup>19</sup>. Такое внимание к проблеме объясняется тем, что подобный вид правонарушений является одним из самых разрушительных для формирования публичных доходов и финансовой стабильности как государства в целом, так и субъектов Федерации.

В зависимости от формы закрепления, финансово-правовые режимы можно дифференцировать на законные и договорные. При этом нам представляется логичным законные финансово-правовые режимы понимать в широком смысле слова. Речь должна идти не исключительно о законах, но и обо всех законодательных актах, которые могут регулировать финансовые отношения. Акцентированность исключительно на законы значительно сужает сферу реализации данного вида режимов. Не все финансовые отношения могут быть урегулированы лишь кодексами или законами. В условиях финансовой децентрализации эффективное режимное регулирование осуществляется и за счет актов муниципальных органов, субъектов Федерации. Именно поэтому законные финансово-правовые режимы необходимо связывать с процедурным регулированием, которое закреплено во всех актах, входящих в систему законодательства.

Договорные режимы предполагают сочетание двух типов режимного регулирования. С одной стороны, речь идет о режимном регулировании на стыке отраслей (финансового и международного публичного права), с другой — речь идет о внутриотраслевых финансово-правовых режимах. В первом случае содержание договорных отношений связывается с заключением договоров об устранении двойного налогообложения, иных международных договоров, регулирующих финансовые отношения. Специфическое содержание режимного регулирования объективно связы-

<sup>15</sup> Там же. С. 32.

<sup>16</sup> Кучеров И.И. Валютно-правовое регулирование в Российской Федерации: эволюция и современное состояние. С. 186; Колядинский М.А. Валютный контроль и экономическая безопасность Российской Федерации // Законодательство. 2002. № 4.

<sup>17</sup> См.: Емелин А.В. Основы организации и функционирования системы валютного контроля в Российской Федерации // Деньги и кредит. 2005. № 3. С. 33.

<sup>18</sup> Кучеров И.И. Валютно-правовое регулирование в Российской Федерации: эволюция и современное состояние. С. 186.

<sup>19</sup> См.: Кучеров И.И. Налоговые преступления (Теория и практика расследования). 2-е изд, перераб. М., 2011.

вается Ю.А. Тихомировым и с внутрифедеральными договорами и соглашениями, что часто предусматривает “согласованные способы рассмотрения юридических коллизий в процессе реализации договорных отношений”<sup>20</sup>. Во втором случае необходимо учитывать специфическую форму договорных отношений, направленных и определяющих реализацию императивных предписаний в регулировании отношений, связанных с движением публичных денежных средств. Это и отношения, связанные с эмиссией и обращением публичных ценных бумаг, и договорные по форме, но императивные по содержанию отношения в сфере регулирования бюджетных или налоговых отношений.

Функциональный критерий позволяет выделить в системе финансово-правовых режимов регулирующие, обеспечительные и охранительные разновидности. Регулирующие режимы гарантируют на каждом отдельном отрезке динамики отношений, на которые воздействуют финансово-правовые нормы, исполнение императивных предписаний. Подобные режимы распространяются на регулирование движения публичных денежных средств с учетом подотраслевых или институциональных особенностей в контексте обеспечения единого финансово-правового режима. В то же время в финансовом праве можно говорить и о применении специальных обеспечительных режимов. К примеру, межотраслевая конструкция способов обеспечения исполнения обязательств приобретает в условиях налогово-правового регулирования (как подотраслевой разновидности в системе финансово-правового регулирования) свое специфическое выражение. Именно таким образом появляются отношения, обремененные залогом имущества, административным арестом имущества и т.д. Акцент на содержание охранительных режимов в финансовом праве подводит к довольно дискуссионной проблеме относительно существования финансовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности.

“Понимая публичную власть в широком смысле слова, отметим и превентивные, и защитные меры применительно к государственным институтам”<sup>21</sup>. Акцентируя на этом вни-

мание, Ю.А. Тихомиров подчеркивает, что все институты гражданского общества должны действовать в строгом соответствии с конституционными принципами и законами, ибо без этого невозможно обеспечить верховенство права. Не останавливаясь детально на данной проблеме, хотелось бы подчеркнуть, что самостоятельные конструкции оснований ответственности за нарушение бюджетного, налогового законодательства содержатся в действующем законодательстве, что и позволяет ставить вопрос о существовании охранительных режимов в финансово-правовом регулировании. В соответствии с ч. 2 ст. 1 БК РФ этим актом устанавливается правовой статус участников бюджетного процесса, правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации. В Налоговом кодексе РФ этому посвящена отдельная глава (ст. 106-129.11).

В зависимости от детализации предмета финансово-правового регулирования можно выделить: а) финансово-правовой режим; б) подотраслевой финансово-правовой режим; в) институциональный финансово-правовой режим. Необходимо подчеркнуть, что в данном случае мы говорим о финансово-правовом режиме и дифференциации его внутренних разновидностей. Не стоит забывать и того, что финансово-правовой режим как законченное системное образование в то же время является внутренним звеном в системе публичных режимов, режимов, основанных на методе властных велений.

В качестве подотраслевых режимов, видимо, следует выделить бюджетно-правовой и налогово-правовой режимы<sup>22</sup>. Не останавливаясь подробно на аргументации именно подотраслевого характера регулирования в этих условиях, обозначим только несколько особенностей, позволяющих говорить о более широкой сфере, чем правовой институт. Именно в налоговом и бюджетном регулировании можно обозначить: а) четкое соотношение материального и процессуального регулирования; б) особый субъектный состав; в) специфическую разновидность финансовых отношений, выступающих в качестве предмета регулирования; г) наличие кодифицированного законодательства.

<sup>20</sup> Тихомиров Ю.А. Коллизионное право: учеб. и науч.-практ. пособие. С. 124, 125.

<sup>21</sup> Там же. С. 208.

<sup>22</sup> См., напр.: Кучеров И.И. Бюджетное право России: курс лекций. С. 160–218, 243–301; Налоговое право: учеб. для вузов / под ред. С.Г. Пепеляева. М., 2015. С. 605–650, 686–738.

Институциональные финансово-правовые режимы можно разграничить на три разновидности: а) финансово-правовые режимы как разновидности подотраслевых (например, режим исполнения обязанности по местным налогам и сборам и т.д.); б) отдельные финансово-правовые режимы, направленные на регулирование финансовых отношений, однако не являющиеся элементами подотраслевых режимов (режим публичных ценных бумаг и т.д.); в) подобного типа режимам можно отнести и валютные режимы, регулирующие функционирование валютного рынка, валютных операций и валютного контроля<sup>23</sup>; г) финансово-правовые режимы, регулирующие отношения на стыке с иными отраслями (например, режим таможенной пошлины на границе с таможенно-правовым регулированием и т.д.). Несмотря на то что таможенная пошлина относится к категории обязательных платежей, ее взимание предполагает учет и применение норм как таможенного права, так и налогового права. В этом контексте мобилизация фискальных доходов в процессе деятельности таможенных органов как раз и представляет комплексный режим формирования доходной части федерального бюджета<sup>24</sup>. Подобного типа режим формируется и на стыке регулирования финансового и страхового права. В этом случае страхование как комплексное общественное отношение позволяет выделить в рамках этого явления специфический публично-правовой режим<sup>25</sup>.

Э.Ф. Шамсумова, классифицируя основания разграничения правовых режимов, наряду с таким основанием, как предмет правового регулирования (что отражается в предметах отдельных отраслей, входящих в систему права), выделяет такое основание, как содержание регулируемых отношений. Исходя из этого, ею выделяются пошлинный режим, валютный режим, таможенный режим<sup>26</sup>. Представляется, что в данном случае происходит определенное смешение, дублирование по-

добных критериев. Ведь если взять за основу дифференциацию разновидностей режимов в зависимости от предмета правового регулирования, то он как раз и будет выражать содержание регулируемых отношений. Более того, разграничение режимов на пошлинные, валютные, таможенные довольно проблематично по нескольким причинам. Во-первых, если говорить о пошлинном режиме, то в определенной мере с ним связывается и таможенный режим, поскольку в его условиях должно осуществляться регулирование уплаты таможенной пошлины. Во-вторых, валютный режим предполагает регулирование и отношений, возникающих при пересечении таможенной границы валютными ценностями. Именно поэтому, на наш взгляд, критерий содержания регулируемых отношений дублируется с критерием предмета правового регулирования.

Несколько ниже Э.Ф. Шамсумова в качестве отдельного критерия классификации правовых режимов предлагает их разграничение “по режимному объекту, то есть здесь имеется в виду объект в самом широком смысле этого слова”<sup>27</sup>. В качестве примера таких предметов она выделяет правовые режимы земель, континентального шельфа, недр, имущества супругов и т.д. В то же время представляется, что если исходить из классификации финансово-правовых режимов (да и правовых режимов в целом) в зависимости от объекта в самом широком смысле этого слова, то логичнее не связывать его с определенными материальными объектами. Объектом правового регулирования в любом случае будут отношения между участниками поведения субъектов данного вида правоотношений. Безусловно, они складываются в связи с возникновением, изменением или прекращением определенных правовых связей. Именно поэтому земли, недра, имущество и т.д. представляют собой скорее всего предметы, по поводу которых формируется объект регулирования — отношения между участниками.

Разграничить правовые режимы можно по субъектному составу: субъекты, представляющие властную сторону и участников, представляющих обязанную сторону финансового правоотношения. По этому основанию можно дифференцировать финансово-правовые режимы в зависимости:

<sup>23</sup> См.: Кучеров И.И. Валютно-правовое регулирование в Российской Федерации: эволюция и современное состояние. С. 137–225.

<sup>24</sup> См.: Бакаева О.Ю. Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов, 2004. С. 118–150.

<sup>25</sup> См.: Грачева Е.Ю., Болтинова О.В. Правовые основы страхования: учеб. пособие. М., 2011.

<sup>26</sup> Шамсумова Э.Ф. Указ. соч. С. 48, 49.

<sup>27</sup> Там же. С. 49, 50.

а) от носителя режимных предписаний, субъекта, на которого они направлены и в отношении которого установлен особый режимный порядок; в данном случае подобное режимное регулирование позволяет связывать его направленность со специальными субъектами финансовых правоотношений (крупными налогоплательщиками, консолидированной группой налогоплательщиков, бюджетной организацией и т.д.);

б) от субъекта, осуществляющего режимное управление, реализующего властные полномочия в условиях определенного финансово-правового режима. В данном случае можно говорить, например, о дифференциации финансово-контрольных режимов, которые в условиях финансово-правового регулирования выстроены в определенной логичной последовательности. Если исходить из определенной стадийности финансово-правового регулирования, то является абсолютно последовательным закрепление специальных режимов финансового контроля для органов, осуществляющих эти функции на стадии: формирования публичных денежных фондов (полномочия органов Федеральной налоговой службы и иных органов, контролирующих поступления от налогов и сборов в доходные части бюджетов); распределения публичных денежных фондов (режим осуществления финансового контроля органами Федерального казначейства); расходования публичных денежных средств (режим осуществления финансового контроля путем реализации полномочий контрольно-ревизионными органами).

Особо правовое положение отдельных субъектов, например таких, как государственные корпорации, позволяет анализировать их правовой статус на границе публичного и частного регулирования. Безусловно, когда речь идет о реализации ими публичного интереса, мы основываемся на конструкции финансово-правового регулирования, исходя из

того, что “различия между публичным и частным правом не являются абсолютными и неустраняемыми... речь может идти лишь о преобладании тех или иных юридических элементов”<sup>28</sup>. Причем в этом случае “при всех вариантах понимания публичных интересов публичность предполагает присутствие государства”<sup>29</sup>.

В зависимости от источника предписания, субъекта, его гарантирующего, и сферы действия финансово-правовые режимы можно разграничить на: а) внутригосударственные режимы; б) международные режимы. Особенностью первых является то, что источником, определяющим рамки, характер режимного регулирования, является национальная система законодательства; режимные предписания действуют на территории всего государства; субъектом, гарантирующим исполнение данных норм, является государство, которое и может гарантировать исполнение подобных предписаний через механизм принуждения. В то же время особенностью международных режимов является такой источник права, как международные договоры (согласно ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы); подобные режимы действуют на территориях государств, заключивших соответствующий договор (например, договор об устранении двойного налогообложения предполагает учет уплаты налогов в одном государстве в счет налоговой обязанности в другом государстве в зависимости от критерия налогового резидентства).

<sup>28</sup> См.: Демин А.В. Налоговое право России. Красноярск, 2006. С. 127.

<sup>29</sup> Мошкова Д.М. Государственные корпорации как субъекты финансовых правоотношений / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М., 2012. С. 12.

## ON THE CONCEPT OF THE FINANCIAL AND LEGAL REGIME AND THE CHARACTERISTICS OF ITS INDIVIDUAL SPECIES

© 2018

K. V. Andrievskii

*ANO "Institute of Economic and Legal Research", Moscow**E-mail: k.andrievskii@mail.ru*

Received 21.02.2018

Classification of financial and legal regimes is associated with certain consequences that affect the behavior of the participants in the relationship. The article analyzes various approaches to the classification of financial and legal regimes depending on: a) the criterion of the goal; b) the legal nature of legal consequences; c) forms of fixation; d) a functional criterion; e) detailing of the subjective criterion. Material regimes in the context of financial and legal regulation determine the rights and obligations of the subjects, their legal status, the limits of the legal regulation of the behavior of the participants in the relationship precisely in connection with or in relation to certain material regulations, certain material objects. Procedural regimes, to a greater extent, express procedures for the exercise of powers, rights and duties of subjects of this type of legal relationship. Depending on the form of consolidation, the financial and legal regimes can be differentiated into legal and contractual ones. At the same time, it seems logical for us to understand the legal financial and legal regimes in the broad sense of the word. This should not be solely about laws, but about all legislative acts that can regulate financial relations. The emphasis solely on the laws significantly narrows the scope of implementation of this type of regimes. The contractual regimes presuppose a combination of two types of regime regulation. The emphasis solely on the laws significantly narrows the scope of implementation of this type of regimes. The contractual regimes presuppose a combination of two types of regime regulation. On the one hand, we are talking about regime regulation at the intersection of industries, on the other hand, we are talking about intra-industry financial and legal regimes. Depending on the details of the subject matter of financial and legal regulation, there are: a) financial and legal regime; b) sub-sectoral financial and legal regime; c) institutional financial and legal regime.

**Key words:** financial and legal regime, sub-sectoral financial and legal regime, institutional financial and legal regime, material regime, procedural regime, imperative financial and legal regimes, contractual financial and legal regimes, regulatory financial and legal regimes, financial and legal security regimes, protective financial and legal regimes, intrastate regimes, international regimes.