

ОБ АЛЬТЕРНАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ КОНСТРУКЦИЯХ РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

© 2023 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 21.10.2022 г.

Аннотация. В статье исследуются альтернативные правовые конструкции¹ регулирования финансовых отношений, причинами появления которых выступают, с одной стороны, изменение принципов работы международной финансовой системы и необходимость противодействия геополитическим рискам, а с другой — несовершенство механизма финансово-правового регулирования, включая противоречивость финансово-правовых норм, а также стойкое мнение об отсутствии у финансового права собственного правового инструментария и др.

Под альтернативными правовыми конструкциями авторы статьи понимают действие правового инструментария, использование которого продиктовано нестандартными или не предусмотренными заранее ситуациями в ходе правового регулирования финансовых отношений.

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

Ключевые слова: альтернативные правовые конструкции, параллельное право, финансовые обязательства, ответственность, налоговый контроль, налоги, расходы, правовой эксперимент.

Цитирование: Запольский С.В., Васянина Е.Л. Об альтернативных правовых конструкциях регулирования финансовых отношений // Государство и право. 2023. № 3. С. 111–119.

DOI: 10.31857/S102694520024777-5

ABOUT ALTERNATIVE LEGAL CONSTRUCTIONS OF REGULATION OF FINANCIAL RELATIONS

© 2023 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 21.10.2022

Abstract. The article examines alternative legal institutions² for the regulation of financial relations, the causes of which are, on the one hand, a change in the principles of the international financial system and the need to counter geopolitical risks, and on the other hand, the imperfection of the mechanism of financial and

¹ В настоящей статье авторы отождествляют понятия «правовая конструкция» и «правовой институт».

² In this article, the authors identify the concepts of “legal construction” and “legal institution”.

legal regulation, including the inconsistency of financial and legal norms, as well as the firm opinion that the Financial Law does not have its own legal instruments, etc.

By alternative legal constructions, the authors of the article understand the action of legal instrument, the use of which is dictated by non-standard or not foreseen situations in the course of legal regulation of financial relations. Without excluding the possibility of using alternative legal regulation in some situations, the authors formulate a conclusion that the application of this approach should not cause the invariance of the actions of the law enforcer: the choice between legal and semi-legal regulation of financial relations. The alternative approach should be seen as restorative and subsidiary to the mainstream legal regime.

Key words: alternative legal institutions, parallel law, financial obligations, responsibility, tax control, taxes, expenses, legal experiment.

For citation: Zapolsky, S.V., Vasyanina, E.L. (2023). About alternative legal constructions of regulation of financial relations // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 111–119.

Введение

Параллельные (альтернативные) правовые институты, паллиативные правовые конструкции¹, виды неправа, включая судебные прецеденты, позиции судов², а также квазиправовое регулирование социально-экономических отношений³ являются предметом научных исследований. Проблемы противопоставления официальному праву неформальных институтов, способствующих распространению параллельного права, исследуются в работе К. В. Агамирова «Юридическое прогнозирование как фундамент развития правовой системы»⁴. Изучению правовых институтов, аккумулирующих методы государственного администрирования экономики и горизонтального управления, являющихся субсидиарными к основному правовому режиму в условиях социально-экономических кризисов, посвящена диссертация И. И. Шувалова «Правовое регулирование предпринимательской деятельности в период социально-экономического кризиса (теория и практика)»⁵. Особое внимание в науке уделено исследованию отдельных финансово-правовых режимов⁶, включая правовой эксперимент⁷.

¹ См.: Ким Ю. В. Паллиативная юридическая конструкция в Конституции РФ // Вестник Томского гос. ун-та. 2019. № 441. С. 231–234.

² См.: Ершов В. В. Тенденции развития права и неправа // Росс. правосудие. 2012. № 7 (75). С. 5–15.

³ См.: Гетьман-Павлова И. В. Международное частное право: учеб. для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2020.

⁴ Агамиров К. В. Юридическое прогнозирование как фундамент развития правовой системы. М., 2015.

⁵ Шувалов И. И. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в период социально-экономического кризиса (теория и практика): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2022.

⁶ См.: Андриевский К. В. Финансово-правовые режимы: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2022.

⁷ См.: Поветкина Н. А. Правовой эксперимент как новая тенденция развития бюджетного права // Финансовое право. 2020. № 9. С. 21–25; Сморчкова Л. Н. Экспериментальный правовой режим как средство административного регулирования экономической сферы // Право и практика. 2021. № 3. С. 10–15.

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

Появление альтернативных правовых конструкций регулирования финансовых отношений вызвано, с одной стороны, формированием многополярной системы внешнеэкономических отношений и необходимостью противодействия геополитическим рискам, а с другой — несовершенством механизма финансово-правового регулирования, включая противоречивость финансово-правовых норм, а также стойкое мнение об отсутствии у финансового права собственного правового инструментария и др.

Исследование причин появления альтернативных правовых институтов

Формированию современной модели правового регулирования финансовых отношений свойственно появление альтернативных правовых конструкций, представляющих собой не что иное, как отклонения в праве, по-разному оцениваемые представителями юридической науки⁸.

Под альтернативными правовыми конструкциями мы понимаем действие специального правового инструментария, имеющего правовосстановительный и субсидиарный характер к основному правовому режиму, использование которого продиктовано нестандартными или непредусмотренными ранее ситуациями в ходе правового регулирования финансовых отношений и (или) стойким мнением об отсутствии у финансового права собственного эффективного правового инструментария.

⁸ См.: Агамиров К. В. Указ. соч.

Причины возникновения альтернативных правовых конструкций регулирования финансовых отношений кроются прежде всего в дуалистическом характере права, проявляющемся «в сосуществовании двух правовых систем, основанных на одновременном действии двух основных источников права — правовом обычае и законодательном акте»⁹, а нередко в стремлении законодателя и правоприменителей создать условия функционирования финансовой системы, отвечающие потребностям экономического развития государства. Иными словами, их появление вызвано неспособностью механизма финансово-правового регулирования универсально отражать объективные потребности субъектов финансовых правоотношений.

На современном этапе развития финансового права появление альтернативных правовых институтов также вызвано изменением принципов мировой финансовой системы и необходимостью противодействия геополитическим рискам. Причиной появления альтернативных направлений правового регулирования международных финансовых отношений явились новые условия функционирования системы мирового хозяйства, которые привели к обходу норм международного права, принципов рыночной экономики и неприкосновенности частной собственности. В сложившейся обстановке «государства уже не могут, опираясь на известный правовой инструментарий, прогнозировать развитие социальных и экономических преобразований»¹⁰.

Изменение баланса сил в международных отношениях, направленное на переход к новой многополярной системе мироустройства, неизбежно вызывает появление нового вектора развития международного права и, как следствие, создание обновленной модели механизма финансово-правового регулирования, функционирование которой осложняется «двойной бухгалтерией международной политики, двумя внешнеполитическими и внешнеэкономическими программами и стратегиями действий»¹¹. Это приводит к формированию в отечественном праве двух параллельных направлений регулирования внешнеэкономических отношений, когда наряду с общими правилами и устоявшимися правовыми институтами применяются специальные правовые нормы, распространяющие свое действие в отношении

недружественных государств и их резидентов. В результате возникают специальные правила исполнения иностранными покупателями обязательств перед российскими поставщиками природного газа, временный порядок исполнения государством обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами в рублях и т.д. В рассматриваемых случаях речь идет о параллельных правовых институтах регулирования финансовых отношений, появление которых связано с необходимостью противодействия геополитическим рискам.

Формирование альтернативных направлений правового регулирования экономических отношений является не только вынужденной мерой на пути создания альтернативного праву порядка. Их возникновение также вызвано несовершенством механизма финансово-правового регулирования, который, как оказалось, «не готов выдержать обвал негативных процессов переходного периода»¹², обеспечить резистентность финансовой системы к экономическим кризисам и сохранить должный уровень гарантий защиты прав субъектов финансовых правоотношений. Появление альтернативного праву регулирования финансовой сферы напрямую связано с цифровизацией и глобализацией экономических отношений, включая деятельность цифровых платформ, которые фактически диктуют правила функционирования рынка цифровых услуг, навязывают невыгодные условия осуществления финансовых операций, в том числе введение условий о паритете цен¹³, введение запрета на использование сторонних платежных систем, установление не охватываемых финансовым законодательством платежей (эквайринговых комиссий, взимаемых банками, комиссий, взимаемых технологическими компаниями от продажи приложений, которые устанавливаются через технологические компании, и др.).

В нынешних условиях наблюдается активизация процесса создания многочисленных правовых режимов, направленных на конкретных субъектов финансовых правоотношений и (или) соответствующие условия развития финансового рынка. В частности, стремительное развитие получают экспериментальные правовые режимы, представляющие собой модели регулирования, реагирующие на быстроменяющиеся условия функционирования финансовой системы. В настоящее время действует Федеральный закон от 22 июня 2020 г.

⁹ Леснова Н. И. Правовой дуализм в России XVIII — начала XX века: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Н. Новгород, 2007.

¹⁰ Савенков А. Н. Глобальный кризис современности как предмет философии права // Государство и право. 2022. № 2. С. 103–117.

¹¹ Зорькин В. Д. Право России: Альтернативы и риски в условиях глобального кризиса // Росс. газ. 2022. 29 июня.

¹² Абрамова А. А. Эффективность механизма правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Красноярск, 2006.

¹³ См.: Определение Верховного Суда РФ от 21.06.2022 г. № 305-ЭС22-10220 по делу № А40-19473/2021. URL: <https://legallacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-21062022-n-305-es-22-10220-po-delu-n-a40-194732021/>

«Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»¹⁴, однако еще задолго до его принятия такие регуляторные правила вводились Центральным банком РФ в целях развития финансовых технологий. С внедрением цифровых инструментов фискального администрирования связаны правовые эксперименты по прослеживаемости товаров¹⁵, по введению специального правового режима «Налог на профессиональный доход»¹⁶, автоматизированной упрощенной системы налогообложения и др. Фактически в рассматриваемых случаях наряду с общим порядком фискального администрирования применяются специальные правила реализации контролирующим органом контрольно-надзорной функции в условиях применения информационных систем и цифровых сервисов.

Развитие параллельного права зачастую связывают с развитием правоприменительной практики¹⁷, нередко вступающей в противоречие с действующими императивными нормами. Применение в целях регулирования финансовых отношений судебных актов, а также писем министерств и ведомств, содержащих не закрепленные финансовым законодательством приемы регулирования, — явление довольно частое.

Развитие правоприменительной практики вразрез с действующими финансово-правовыми нормами обусловлено прежде всего отсутствием закрепленных в законе условий осуществления финансовых обязательств. В частности, об этом свидетельствует обширная судебная практика по вопросам исполнения государственных контрактов и соглашений о предоставлении субсидий, иных инвестиционных соглашений, в которых конкретизируются условия осуществления финансовых расходных обязательств, что нередко не вписывается в параметры правового акта о бюджете и систему государственных программ и национальных проектов. Учитывая изложенное, порядок исполнения государственных (муниципальных) контрактов, а также концессионных и иных долгосрочных инвестиционных соглашений нуждается

в механизме приведения в соответствие с принципами осуществления бюджетного процесса посредством конкретизации в нормативном правовом акте условий осуществления финансовых расходных обязательств. Цели и объемы расходов по таким обязательствам не могут превышать объем средств, предусмотренных на реализацию соответствующих мероприятий правовым актом о бюджете и системой государственных программ и национальных проектов.

В сфере фискального регулирования отдельные правила осуществления налоговых обязательств долгое время были закреплены в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда от 12 октября 2006 г. № 53 «Об оценке налогоплательщиками обоснованности налоговой выгоды»¹⁸. И только в августе 2017 г. эти правила появились в ст. 54¹ НК РФ. Вместе с тем не имеют закрепления в Налоговом кодексе РФ такие применяемые на практике инструменты определения параметров налогового обязательства, как «налоговая реконструкция», «налоговая оговорка». Эти выработанные в рамках судебной практики правовые инструменты позволяют определять элементы юридического состава налога в случае недобросовестного поведения налогоплательщика, его контрагента, когда обоснованность полученной налоговой выгоды ставится налоговыми органами под сомнение. Активное распространение в практике налогообложения получили такие регулируемые гражданским правом конструкции, как «возмещение убытков», «заверения об обстоятельствах». Фактически складывается параллельное регулирование налоговых отношений, субсидиарное к Налоговому кодексу РФ.

Проблема развития параллельного права касается и других сфер правового регулирования. Так, в докладе Президенту РФ Уполномоченным по защите прав предпринимателей была отмечена проблема, касающаяся развития правоприменительной практики, в рамках которой суды отказывают в применении срока исковой давности, когда речь идет об изъятии имущества предпринимателей в пользу государства¹⁹. Более того, подготовлены предложения, предусматривающие право судов самостоятельно определять дату изменения или расторжения договора из-за форс-мажорных обстоятельств²⁰.

¹⁸ См.: Вестник ВАС РФ. 2006. № 12.

¹⁹ См.: Занина А. Приватизация без срока давности // Коммерсантъ. 2022. 30 мая.

²⁰ См.: Проект федерального закона «О внесении изменения в пункт 3 статьи 453 Гражданского кодекса Российской Федерации» (подготовлен Минюстом России, ID проекта 01/05/08-22/00130979) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 29.08.2022 г.).

¹⁴ См.: СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I), ст. 5017.

¹⁵ См.: постановление Правительства РФ от 25.06.2019 г. № 807 «О проведении эксперимента по прослеживаемости товаров, выпущенных на территории Российской Федерации в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления» // СЗ РФ. 2019. № 27, ст. 3677.

¹⁶ См.: Федеральный закон от 27.11.2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход” в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)» // СЗ РФ. 2018. № 49 (ч. I), ст. 7494.

¹⁷ См.: Кандыбко А.И. Параллельное право // Северокавказский юрид. вестник. 2012. № 2.

Указанные примеры хотя и не имеют непосредственного отношения к развитию финансового законодательства, однако позволяют продемонстрировать масштаб проблемы, связанной с развитием правоприменительного права, охватывающей все сферы правового регулирования, включая финансовую.

Альтернативное правовое регулирование отдельных групп финансовых отношений

Во многом появление альтернативного правового регулирования финансовых отношений вызвано возрастающей конвергенцией частного и публичного права, устранением жесткого водораздела между ними. В актах финансового законодательства всегда закреплялись положения, направленные на возможность использования частнопроводных конструкций, которые могут быть эффективными инструментами регулирования финансовых отношений²¹. Наблюдаемый процесс усиления взаимопроникновения частного и публичного права, проявляющийся в расширении рецепции универсальных юридических конструкций в финансовом законодательстве, как представляется, вызван цифровизацией государственного управления. Дело в том, что внедрение информационных систем, упрощающих механизм взаимодействия субъектов финансовых правоотношений, приводит к сокращению круга закрепленных финансовым законодательством административных процедур, в результате чего возникает потребность в применении альтернативных инструментов воздействия на финансовые отношения, в качестве которых выступают межотраслевые универсальные юридические конструкции. В рамках правоприменительной практики выработаны подходы, легализующие регулирование финансовых отношений посредством многих частнопроводных конструкций, присущих гражданскому праву.

Складывающийся подход в регулировании финансовых отношений, нацеленный на преодоление разрыва между отраслями права, не только не противоречит природе финансов, но и соответствует предоставительно-обязывающему характеру права и положительно сказывается на развитии финансового законодательства²². Вместе с тем, поскольку активно внедряемые в механизм финансово-правового регулирования универсальные юридические конструкции начинают конкурировать с установленными финансовым законодательством административными ограничениями, возникает альтернативное правовое регулирование финансовых

отношений, что может привести к негативным последствиям, в том числе к неосновательному обогащению субъектов финансовых правоотношений. Например, возникающие споры об оценке обоснованности налоговой выгоды, о восстановлении нарушенного экономического положения налогоплательщика в условиях альтернативного правового регулирования могут разрешаться не только в рамках закрепленных Налоговым кодексом РФ процедур, но и на основе договора, заключенного между налогоплательщиком и его контрагентом. В результате налогоплательщик может одновременно с применением предусмотренной Налоговым кодексом РФ процедурой возврата налога восстановить свое нарушенное экономическое положение посредством использования таких конструкций, как заверения об обстоятельствах или возмещение убытков в сумме налоговой выгоды, признанной налоговым органом необоснованной, предъявляя соответствующие требования к своему недобросовестному контрагенту²³.

Представляется, что появление альтернативных (параллельных) правовых институтов в сфере финансово-правового регулирования связано с мнением о том, что финансовое право не имеет собственного эффективного правового инструментария, а финансы регулируются административным, гражданским и уголовным правом. В частности, вместо того, чтобы применять предусмотренные законом меры финансового принуждения в случае неуплаты или уклонения от уплаты налогов, правоприменитель прибегает к уголовному преследованию, а также к применению мер административной ответственности.

Сложившийся в законодательстве подход негативно сказался на регулировании отношений, складывающихся в сфере привлечения к ответственности за нарушение финансового законодательства²⁴. Одновременно применяются положения Налогового кодекса РФ, КоАП РФ, Уголовного кодекса РФ и даже Гражданского РФ, что, в свою очередь, приводит к усложнению механизма привлечения к ответственности за финансовые правонарушения и требует проведения работы по упорядочению системы мер юридической ответственности. В качестве эффективного правового инструмента мог бы стать «метод возложения имущественной ответственности в виде специального

²¹ См.: *Алексеев С. С.* Собр. соч.: в 10 т. Т. 7: Философия права и теория права. М., 2010. С. 350.

²² См.: *Запольский С. В., Васянина Е. Л.* Обязательство — ключевая категории теории финансового права // *Государство и право*. 2022. № 8. С. 111–120.

²³ См.: Определение Верховного Суда РФ от 09.09.2021 г. № 302-ЭС21-5294 по делу № А33-3832/2019. URL: https://www.vsrf.ru/stor_pdf_ec.php?id=2036658

²⁴ См.: *Галкин Д. В.* Роль института административно-правовой ответственности в обеспечении финансовой безопасности государства // *Финансовое право*. 2009. № 5.

(штрафного) финансового обязательства»²⁵, позволяющий сместить инициативу по уплате экономических санкций в бюджет с государства на бизнес, применение которого будет нацелено на преодоление разрыва между отраслями права в сфере применения механизма привлечения к юридической ответственности. Реализуемый подход не является новым, он как идея вытекает из принятого в советский период постановления Совмина СССР от 30 июля 1988 г. № 929 «Об упорядочении системы экономических (имущественных) санкций, применяемых к предприятиям, объединениям и организациям»²⁶, направленного на упорядочение системы мер имущественной ответственности посредством расширения сферы применения таких универсальных мер ответственности, как взыскание неустойки и возмещения убытков, а также правового инструментария финансового права (пени, уплата налога в двойном размере и др.).

С позиции применения обязательственного метода воздействия на отношения, складывающиеся в области применения мер принуждения, целесообразно рассмотреть вопрос о расширении сферы использования закрепленных финансовым законодательством мер финансово-правового принуждения, вытекающих из условий осуществления финансовых обязательств, к числу которых относятся: уплата налога в двойном размере, отказ в предоставлении налоговых вычетов (возмещения налога), возмещение убытков. Некоторые из обозначенных мер финансово-правового принуждения точно закреплены в актах финансового законодательства применительно к конкретным видам финансовых обязательств. Так, в соответствии со ст. 396 НК РФ уплата земельного налога производится в двукратном или четырехкратном размере вследствие отсутствия на земельном участке, предоставленном для жилищного строительства, построенного объекта недвижимости.

Расширение области применения таких специфических мер финансово-правового принуждения позволило бы в перспективе избежать параллельного регулирования отношений в сфере применения мер ответственности за нарушение финансового законодательства. Предложенный подход не противоречит обязательственному характеру финансовых правоотношений, не потребует кардинальных преобразований, а вполне соответствует наметившейся в законодательстве тенденции развития института имущественной ответственности в финансовом праве. Например, в ст. 35 НК РФ закреплены положения о возмещении налогоплательщикам убытков, причиненных неправомерными действиями налоговых

органов. Согласно ст. 270² БК РФ контролирующий орган вправе предъявить требование о возмещении ущерба к подконтрольному субъекту, нарушившему бюджетное законодательство, а положения Уголовно-процессуального кодекса РФ о возмещении ущерба, причиненного бюджетной системе, фактически блокируют применение мер уголовной ответственности, предусмотренных ст. 198–199² УК РФ.

Развитие альтернативного правового регулирования выражается и в том, что в обход финансового законодательства развивается сформированный в рамках правоприменительной практики налоговых органов параллельный правовой институт регулирования контрольно-надзорной деятельности. Его появление связано с применением контролирующими субъектами административных процедур, а также форм контроля, не предусмотренных финансовым законодательством и являющихся альтернативой предусмотренным Налоговым кодексом РФ налоговым проверкам. Нуждаются в проверке на соответствие Налоговому кодексу РФ формы предпроверочного анализа, порядок применения которых закреплен приказом ФНС России от 27 февраля 2015 г. № ММВ-8-2/13дсп@ «О проведении пилотного проекта по развитию на региональном уровне методов побуждения налогоплательщиков к добровольному исполнению налоговых обязательств», который не опубликован и не зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ в качестве нормативного акта, однако упоминается судами при разрешении споров, связанных с процедурой проведения налогового контроля²⁷.

Единственным источником регулирования мероприятий предпроверочного анализа²⁸ является Определение Конституционного Суда РФ от 7 апреля 2022 г. № 822-О²⁹, согласно которому право налоговых органов на истребование документов не может быть использовано вместо контрольных полномочий, подлежащих применению в рамках проведения налоговой проверки.

Направления совершенствования налогового законодательства в части закрепления в Налоговом кодексе РФ форм предпроверочного анализа, ставших самостоятельной формой налогового контроля, определены в Резолюции сессии ПМЮФ-2022 «Развитие форм и методов налогового контроля». Вместе с тем разрешение проблемы применения не предусмотренных финансовым законодательством

²⁵ Запольский С. В. Самофинансирование предприятий (правовые вопросы). М., 1988. С. 133.

²⁶ См.: СП СССР. 1988. № 28, ст. 77.

²⁷ См.: Решение Арбитражного суда г. Москвы от 05.10.2020 г. по делу № А40-211149/18-115-4949 (Дело ООО «Артек»); Постановление Арбитражного суда Московского округа от 31.10.2019 г. по делу № А41-394/2019.

²⁸ См.: Тарубо Е. В. Конституционные рамки предпроверочного анализа // Налоговед. 2022. № 8. С. 17–21.

²⁹ См.: URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-07042022-n-822-o/>

административных процедур и форм осуществления налогового контроля во многом зависит от выявления причин развития правоприменительной практики налоговых органов в свете Налогового кодекса РФ.

Очевидно, что причины происходящего во многом объясняются противоречивым характером налоговых норм в части определения полномочий налоговых органов, а также пренебрежением ключевыми принципами организации государственного управления, в результате чего инструменты реализации контрольно-надзорной деятельности превращаются в механизм давления на подконтрольных субъектов. Прежде всего речь идет о противоречивости положений Налогового кодекса РФ о праве ФНС России на осуществление нормотворческих полномочий в фискальной сфере. Устанавливая в п. 2 ст. 4 НК РФ запрет контрольно-надзорного органа на принятие нормативных правовых актов, в других статьях Кодекса законодатель это право субъекту делегирует, что приводит к негативным последствиям, выражающимся в отступлении механизма правового регулирования контрольно-надзорной деятельности от функционального подхода к управлению развитием экономики, в рамках которого «правильное определение функций каждого органа является определяющим моментом при установлении правомочий и ответственности в управлении»³⁰.

Именно отклонение от функционального подхода привело к смешению государственных функций между федеральными органами исполнительной власти, наделению контрольно-надзорных органов нормотворческими полномочиями, что в конечном счете выразилось в применении налоговыми органами не предусмотренных законом административных процедур и форм осуществления налогового контроля³¹. Это явилось причиной возникновения параллельного правового регулирования контрольно-надзорной деятельности, осуществление которой легализовано Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»³² и Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»³³, конкретизация положений которого фактически привела к формированию существенного правового массива регулирования контрольно-надзорной

деятельности, а регуляторная гильотина из одноразового приема регулирования контрольно-организационных отношений превратилась в перманентный правовой режим.

Помимо развития параллельного правового института регулирования контрольно-надзорной деятельности стремительно разрастается массив нормативных правовых актов, закрепляющих порядок установления, введения и взимания квазиналогов и сборов, не охватываемых сферой регулирования Налогового кодекса РФ. Количество не регулируемых указанным Кодексом фискальных взиманий, по некоторым данным, достигло уровня 70, что свидетельствует о формировании параллельной налоговой системы в государстве в обход налогового законодательства Российской Федерации.

Причиной сложившейся ситуации также являются противоречия друг другу законоположения, регулирующие порядок установления фискальных взиманий. Например, одновременно с положениями о запрете на установление вне рамок Налоговым кодексом РФ платежей, отвечающих признакам налогов и сборов, в п. 3 ст. 1 НК РФ закреплена норма, допускающая установление сборов и страховых взносов отдельными отраслевыми законами. Согласно указанному пункту ст. 1 действие Налогового кодекса РФ распространяется на отношения по установлению, введению и взиманию сборов, страховых взносов в тех случаях, когда это прямо предусмотрено Кодексом.

Помимо изложенного, происходит правовая девиация обязательных платежей и штрафных санкций в сфере осуществления расчетов с участием банков, порядок установления и взимания которых не подчиняется общим принципам установления фискальных платежей и принудительных изъятий, сформированных в рамках финансового права. Речь идет об эквайринговых комиссиях, комиссионных вознаграждениях по договорам банковского вклада, платежах за денежные переводы, которые фактически являются скрытыми фискальными взиманиями, а также о штрафных санкциях, порядок применения которых в отношении банков в отдельных случаях устанавливается решениями Агентства по страхованию вкладов.

Заключение

Проведенный анализ позволяет сформулировать несколько выводов:

1. Параллельное (альтернативное) правовое регулирование финансовых отношений есть не что иное, как проявление мнения, состоящего в том, что финансовое право не имеет собственного инструментария, а финансы регулируются административным, гражданским и уголовным правом. Вместе с тем финансовое право — самодостаточная

³⁰ Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М., 1976. С. 5.

³¹ См.: Васянина Е.Л. Актуальные проблемы правового регулирования финансовых отношений // Пролог: журнал о праве. 2022. № 3 (35). С. 44–51.

³² См.: СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I), ст. 5007.

³³ См.: СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I), ст. 5006.

отрасль права и может решить все вопросы без заимствования инструментов из других отраслей права. Избежать параллельного регулирования отношений в сфере применения мер юридической ответственности за нарушение финансового законодательства следует посредством применения метода возложения имущественной ответственности в виде соответствующего финансового обязательства. Этого можно достичь посредством расширения сферы применения закрепленных финансовым законодательством мер финансово-правового принуждения, вытекающих из условий осуществления финансовых обязательств, к числу которых относятся: уплата налога в двойном размере, отказ в предоставлении налоговых вычетов (возмещения налога), возмещение убытков и т.д.

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

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

Речь следует вести в аспекте признания за субъектами финансовых отношений субъективного финансового права как самостоятельной юридической ценности, подлежащей защите в форме нормативного правового акта, акта управления, судебного решения или же констатации положения о распространении на эту сферу общего (универсального) правового режима регулирования имущественных отношений, допускающего широкую альтернативность в применении юридических конструкций.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Абрамова А.А.* Эффективность механизма правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Красноярск, 2006.
2. *Агамиров К.В.* Юридическое прогнозирование как фундамент развития правовой системы. М., 2015.
3. *Алексеев С.С.* Собр. соч.: в 10 т. Т. 7: Философия права и теория права. М., 2010. С. 350.

4. *Андреевский К.В.* Финансово-правовые режимы: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2022.
5. *Бачило И.Л.* Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М., 1976. С. 5.
6. *Васянина Е.Л.* Актуальные проблемы правового регулирования финансовых отношений // Пролог: журнал о праве. 2022. № 3 (35). С. 44–51.
7. *Ершов В.В.* Тенденции развития права и неправа // Росс. правосудие. 2012. № 7 (75). С. 5–15.
8. *Галкин Д.В.* Роль института административно-правовой ответственности в обеспечении финансовой безопасности государства // Финансовое право. 2009. № 5.
9. *Гетьман-Павлова И.В.* Международное частное право: учеб. для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2020.
10. *Занина А.* Приватизация без срока давности // Коммерсантъ. 2022. 30 мая.
11. *Запольский С.В.* Самофинансирование предприятий (правовые вопросы). М., 1988. С. 133.
12. *Запольский С.В., Васянина Е.Л.* Обязательство — ключевая категории теории финансового права // Государство и право. 2022. № 8. С. 111–120.
13. *Зорькин В.Д.* Право России: Альтернативы и риски в условиях глобального кризиса // Росс. газ. 2022. 29 июня.
14. *Кандыбко А.И.* Параллельное право // Северокавказский юрид. вестник. 2012. № 2.
15. *Ким Ю.В.* Паллиативная юридическая конструкция в Конституции РФ // Вестник Томского гос. ун-та. 2019. № 441. С. 231–234.
16. *Леснова Н.И.* Правовой дуализм в России XVIII — начала XX века: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Н. Новгород, 2007.
17. *Поветкина Н.А.* Правовой эксперимент как новая тенденция развития бюджетного права // Финансовое право. 2020. № 9. С. 21–25.
18. *Савенков А.Н.* Глобальный кризис современности как предмет философии права // Государство и право. 2022. № 2. С. 103–117.
19. *Сморчкова Л.Н.* Экспериментальный правовой режим как средство административного регулирования экономической сферы // Право и практика. 2021. № 3. С. 10–15.
20. *Тарибо Е.В.* Конституционные рамки предпроверочного анализа // Налоговед. 2022. № 8. С. 17–21.
21. *Шувалов И.И.* Правовое регулирование предпринимательской деятельности в период социально-экономического кризиса (теория и практика): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2022.

REFERENCES

1. *Abramova A.A.* Efficiency of the mechanism of legal regulation: abstract ... PhD in Law: 12.00.01. Krasnoyarsk, 2006 (in Russ.).
2. *Agamirov K.V.* Legal forecasting as a foundation for the development of the legal system. M., 2015 (in Russ.).

3. *Alekseev S.S.* Collected works: in 10 vols. 7: Philosophy of Law and theory of law. М., 2010. P. 350 (in Russ.).
4. *Andrievsky K.V.* Financial and legal regimes: dis. ... Doctor of Law. М., 2022 (in Russ.).
5. *Bachilo I.L.* Functions of management bodies (legal problems of registration and implementation). М., 1976. P. 5 (in Russ.).
6. *Vasyanina E.L.* Actual problems of legal regulation of financial relations // Prologue: journal about law. 2022. No. 3 (35). P. 44–51 (in Russ.).
7. *Ershov V.V.* Trends in the development of law and wrong // Russ. Justice. 2012. No. 7 (75). P. 5–15 (in Russ.).
8. *Galkin D.V.* The role of the institute of administrative and legal responsibility in ensuring the financial security of the state // Financial Law. 2009. No. 5 (in Russ.).
9. *Get'man-Pavlova I.V.* International Private Law: textbook for universities. 4th ed., reprint and add. М., 2020 (in Russ.).
10. *Zanina A.* Privatization without a statute of limitations // Kommersant. 2022. May 30 (in Russ.).
11. *Zapolsky S.V.* Self-financing of enterprises (legal issues). М., 1988. P. 133 (in Russ.).
12. *Zapolsky S.V., Vasyanina E.L.* Obligation — a key category of the theory of Financial Law // State and Law. 2022. No. 8. P. 111–120 (in Russ.).
13. *Zor'kin V.D.* The Law of Russia: Alternatives and risks in the context of the global crisis // Ross. gaz. 2022. June 29 (in Russ.).
14. *Kandybko A.I.* Parallel law // North Caucasian Legal Herald. 2012. No. 2 (in Russ.).
15. *Kim Yu. V.* Palliative legal construction in the Constitution of the Russian Federation // Herald of the Tomsk State University. 2019. No. 441. P. 231–234 (in Russ.).
16. *Lesnova N.I.* Legal dualism in Russia of the 18th — early 20th century: abstract ... PhD in Law: 12.00.01. N. Novgorod, 2007 (in Russ.).
17. *Povetkina N.A.* Legal experiment as a new trend in the development of Budget Law // Financial Law. 2020. No. 9. P. 21–25 (in Russ.).
18. *Savenkov A.N.* The global crisis of modernity as a subject of Philosophy of Law // State and Law. 2022. No. 2. P. 103–117 (in Russ.).
19. *Smorchkova L.N.* Experimental legal regime as a means of administrative regulation of the economic sphere // Law and practice. 2021. No. 3. P. 10–15 (in Russ.).
20. *Taribo E.V.* Constitutional framework of pre-verification analysis // Tax specialist. 2022. No. 8. P. 17–21 (in Russ.).
21. *Shuvalov I.I.* Legal regulation of entrepreneurial activity during the socio-economic crisis (theory and practice): dis. ... Doctor of Law. М., 2022 (in Russ.).

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