

УДК 347

О ПРЕДМЕТЕ ФИНАНСОВОГО ПРАВА
В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

М. В. Карасева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 10 сентября 2019 г.

Аннотация: рассматриваются актуальные направления развития предмета финансового права. Подчеркивается значимость категории «публичные финансы» для современного понимания границ финансового права.

Ключевые слова: предмет финансового права, публичные финансы, имущественные и неимущественные отношения в финансовом праве.

Abstract: the urgent directions of development of the subject of the financial law are considered. The importance of category «public finance» for modern understanding of the financial law is emphasized.

Key words: subject of the financial law, public finance, the property and non-property relations in the financial law.

Предмет отрасли права – важнейшая правовая категория. Предмет любой отрасли права, в том числе финансового, находится в постоянном развитии и изменяется в соответствии с политической, экономической, социальной составляющими общества. Исследование «движения» предмета финансового права требует от ученого пристального внимания к анализу политических и экономических изменений, происходящих в обществе. Именно эти факторы высвечивают и научные проблемы предмета финансового права, возникающие на каждом историческом этапе развития общества.

В настоящее время важнейшие концептуальные проблемы предмета финансового права связаны с его изменениями, происшедшими совсем недавно.

Предмет финансового права как отрасли права неоднократно изменялся, о чем свидетельствует история финансово-правовой науки. В советское время предмет финансового права определялся через отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства¹. В новых условиях строительства российской государственности после принятия Конституции РФ 1993 г. и установления местного самоуправления предмет финансового права стал определяться через отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципаль-

¹ См.: Финансовое право : учебник / под ред. Е. А. Ровинского. М., 1971. С. 24 ; Советское финансовое право : учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. М., 1974. С. 37 ; Финансовое право РФ : учеб. пособие / под ред. М. В. Карасевой. Воронеж, 1994.

ных образований². Такая ситуация продлилась вплоть до 2008 г., когда наука впервые, хотя и не явно, подошла к вопросу о необходимости изменения предмета финансового права³, который неоднократно ставили в своих работах российские и украинские ученые⁴. Это произошло потому, что начиная с 2003 г. государство стало решать свои задачи не только через государственные, но и негосударственные денежные фонды, возлагая на них выполнение публичных задач. Прежде всего, в 2003 г. и позднее стали появляться государственные корпорации, которые не являлись и до сих пор не являются государственными по форме собственности, но их финансы всегда использовались на решение публичных задач. Иначе говоря, в начале XXI в. государство стало активно передавать решение своих задач негосударственным субъектам, наделяя их правом получения для этих целей финансовых ресурсов. Кроме того, в первое десятилетие XXI в. в России фактически стала возникать квазианалоговая система, которая сегодня представлена парафискалитетами и иными неналоговыми платежами, поступающими в негосударственные денежные фонды, но использующимися в силу законов и иных нормативных правовых актов на решение публичных задач⁵. В этих условиях в науке финансового права стало преобладать мнение, что в предмет финансового права следует включать не только отношения по поводу собирания, распределения и использования государственных и муниципальных фондов денежных средств (возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований), т. е. «завязанные» на государственные и муниципальные денежные фонды, но и иные финансовые отношения,

² Расширение предмета финансового права за счет включения в него помимо финансовой деятельности государства еще и финансовой деятельности муниципальных образований впервые нашло отражение в учебнике финансового права 1996 г., а потом и в других учебниках (см.: Финансовое право : учебник / под ред. Н. И. Химичевой. М., 1996. С. 13 ; Карасева М. В. Финансовое право. Общая часть. М., 1999. С. 14).

³ См.: *Нечай А. А.* Децентрализация публичных финансов : критерии и последствия реализации // Государственные корпорации и децентрализованные публичные финансы. Ежегодник, 2008. М., 2009 ; *Карасева М. В.* Государственные корпорации и иные формы финансовой деятельности государства // Там же. С. 5–27.

⁴ Впервые эта позиция косвенно была выражена в докторской работе А. В. Турбанова «Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в РФ», защищенной в 2004 г. В украинской финансово-правовой науке эта мысль была высказана раньше А. А. Нечай в работе «Актуальні питання фінансового права» (Чернівці, 2004. С. 44–46).

⁵ См.: *Зарипов В., Попов П., Ромащенко Л.* Проблема совершенствования правового регулирования неcodифицированных налогов и сборов // Публичные финансы и налоговое право. Вып. 5 : Целевые публичные фонды и неналоговые платежи в странах Центральной и Восточной Европы / под ред. М. В. Карасевой. Воронеж, 2015. С. 82–99 ; *Карасева (Сенцова) М. В.* Актуальные проблемы системы публичных платежей // Налоговое право в решениях Конституционного Суда РФ. 2012 / под ред. С. Г. Пепеляева. М., 2014. С. 59–62 ; *Долгова А. Ю.* Парафискальные сборы в России / под ред. М. В. Карасевой (Сенцовой). Воронеж, 2012.

никак не связанные с такого рода денежными фондами, но обеспечивающие своей деятельностью публичный интерес. Соответственно, в финансово-правовой науке стала формироваться позиция о публично-правовом характере предмета финансового права. И такая позиция нашла отражение в учебной литературе⁶.

В настоящее время в результате произошедших изменений в общественной жизни и, соответственно, научных взглядов на движение финансов предметом финансового права являются *публичные финансы*. Иначе говоря, предметом финансового права являются отношения, возникающие в процессе собирания, распределения и использования публичных фондов денежных средств (государственных и негосударственных), направленных на решение публичных задач⁷.

С изменением предмета финансового права фактически изменился принцип его построения. Если до 2010–2012 гг. предмет финансового права строился по принципу формы собственности, то сегодня он заменен принципом публичного интереса⁸. Если говорить более конкретно, то в советское время и на рубеже XX и XXI вв. предмет финансового права определялся исключительно через денежные отношения, «завязанные» на государственные, а позднее и на муниципальные фонды денежных средств. В современных условиях, когда публичные задачи стали финансово обеспечиваться не только через государственные и муниципальные фонды денежных средств, но и через негосударственные финансовые фонды, то это, естественно, привело к определению предмета финансового права не на основе *формы собственности*, а на основе *интереса*. Именно этот принцип лежит в основе объединения многообразных финансов, т. е. отношений по собиранию, распределению и использованию финансовых ресурсов через различные по форме собственности денежные фонды, но используемые исключительно только в публичных целях – государственных, муниципальных, а в перспективе – и прочих интересах, имеющих высокое общественное звучание и, в этом смысле, – высокую социальную значимость⁹.

⁶ См.: Орлюк О. П. Финансовое право. Академический курс. Киев, 2010. С. 90; Финансовое право РФ : учебник / под ред. М. В. Карасевой. М., 2012. С. 23; Крохина Ю. А. Финансовое право. М., 2016.

⁷ Надо иметь в виду, что в учебной литературе, начиная со второй половины 90-х гг. XX в., вопрос о предмете финансового права не всегда освещался однозначно. Такая ситуация сохранилась и по сей день. Однако, несмотря на некоторое разнообразие в дефинициях предмета финансового права, виды отношений, составляющих предмет этой отрасли, принимаются в науке однозначно (см.: Финансовое право / под ред. О. Н. Горбуновой. М., 1996; Финансовое право / под ред. Н. И. Химичевой. М., 2003; Финансовое право РФ / под ред. М. В. Карасевой. М., 2002; Финансовое право / под ред. Е. Ю. Грачевой. М., 2014; Финансовое право РФ / под ред. М. В. Карасевой. М., 2012).

⁸ Свидетельством этого является все расширяющийся в последнее время интерес к исследованию синтеза частного и публичного в финансовом праве.

⁹ При дефинитивном определении предмета финансового права в современных условиях глобализации нельзя не учитывать зарубежную научную теорию,

Определение предмета финансового права через публичные финансы, а точнее – отношения, возникающие в процессе собирания, распределения и использования публичных фондов денежных средств, позволяет охватить весь массив разнообразных финансовых отношений, составляющих предмет этой отрасли права.

Важно заметить, что финансово-правовая наука расширила свой предмет до отношений, составляющих публичные финансы, опираясь исключительно на собственные выводы в области анализа современных финансов, а исходя из этого – построения системы публичных финансов. Фактически выводы о появлении системы публичных финансов сделаны финансово-правовой наукой формально-практическим путем, т. е. основаны не на анализе сущности современных финансовых процессов, а на анализе формы, т. е. правовой стороны финансовых отношений. Между тем создание теории публичных финансов и их дефиниция являются, *прежде всего*, задачей не правовой, а экономической науки.

К сожалению, в современной финансовой науке нет ни четкого определения публичных финансов, ни теории этого сегмента финансовых отношений¹⁰. Таким образом, в настоящее время между финансовой и финансово-правовой наукой нет синхронности в исследованиях. Между тем финансово-правовая наука в области исследования публичных финансов уже много сделала, хотя и только с точки зрения их правовой формы. Из этого следует, что финансово-правовая наука могла бы представить финансовой науке богатый материал для исследований. По крайней мере, современный анализ финансово-правового регулирования мог бы дать финансовой науке несколько критериев для подхода к определению понятия «публичные финансы».

Во-первых, под публичными финансами можно понимать денежные отношения по поводу собирания и использования финансовых ресурсов для выполнения публичных функций. В данном случае под публичными функциями следует понимать те, которые обеспечивают интерес относительно большой гомогенной группы субъектов, а точнее – коллективный интерес высокой социальной значимости.

которая определяет предмет финансового права через публичные финансы (см., например: *Auby J.-M., Ducos-Ader R. Droit public, droit financier, droit fiscal* Paris, 1980. С. 6 ; *Dadomo K., Farren S. The French legal system*. London, 1996. С. 19 ; *Ruskowski E. Finance publiczne i prawo finansowe*. Bialystok, 2018), кроме того, следует принимать во внимание и позиции ученых в области конституционно-го права, занимающихся проблемами конституционно-правового регулирования финансов (см., например: *Крылова Н. С. Публичные (государственные) финансы : особенности процесса конституционализации в эпоху глобализации // Право. Журнал высшей школы экономики*. 2018. № 1. С. 175–192).

¹⁰ В финансовой науке давно ведутся исследования государственных и муниципальных финансов, которые, конечно же, относятся к сфере публичных финансов. И даже есть одноименные учебники (см., к примеру: *Бабич А. М., Павлова Л. Н. Государственные и муниципальные финансы*. М., 1999). Однако данные исследования не дают качественной характеристики такого унитарного явления, как публичные финансы.

Понятие публичных финансов является самым широким, так как предполагает включение в их число и таких денежных фондов, образование и использование которых не является предметом детального правового регулирования, например финансовые фонды общественных объединений, в том числе религиозных организаций и т. д.

Во-вторых, под публичными финансами можно понимать денежные отношения, которые опосредуют самые различные по форме собственности денежные фонды, но обеспечивающие в конечном итоге лишь публичные интересы, определенные (выделенные) и урегулированные государством и муниципальными образованиями. Именно такой взгляд на публичные финансы сегодня имеет место в отечественном финансово-правовом регулировании.

В-третьих, публичные финансы можно рассматривать как денежные отношения, «завязанные» на государственные и муниципальные денежные фонды и обеспечивающие интересы государства и муниципальных образований. Ведь очевидно, что государственные и муниципальные интересы – это тоже интересы публичные, а точнее, прежде всего публичные. Указанное понятие публичных финансов существовало начиная с конца XX в. вплоть до 2010 г., когда публичные финансовые фонды замыкались именно на государственных и муниципальных денежных фондах. Сегодня такое понятие публичных финансов несколько отстает от общественной практики, ибо сегодня государство так или иначе стремится выделить и обеспечить приоритетные публичные интересы не только в опоре на государственные и муниципальные денежные фонды, но и использует негосударственные фонды, наделяя их держателей (собственников) обязанностью осуществления отдельных публичных функций.

В любом случае стоит акцентировать внимание на том, что разработка проблемы публичных финансов на уровне задач финансовой науки и науки финансового права могла бы быть весьма полезной для обеих наук.

Вместе с тем нельзя игнорировать возможность выявления существенных признаков категории «публичные финансы» как категории финансово-правовой, т. е. такой, которая может быть юридически идентифицирована в каждом конкретном случае появления нового сегмента финансовых отношений в финансовой системе РФ. Представляется, что для решения этой задачи могут быть весьма полезны те правовые позиции Конституционного Суда РФ, в которых используются понятия «публичные интересы», «обязанности публично-правового характера» и т. д.

Отношения, существующие в рамках публичных финансов и регулируемые нормами финансового права, весьма многообразны. Прежде всего, они подразделяются на две группы. Во-первых, это отношения, возникающие в ходе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Во-вторых, это отношения, возникающие в ходе финансовой деятельности иных субъектов, реализующих публичные интересы в силу задач, возложенных на них государством.

Основное место в системе отношений, составляющих предмет финансового права занимают *отношения, возникающие в процессе финансовой*

деятельности государства и муниципальных образований, поскольку эта группа отношений самая массивная и однородная.

Финансовая деятельность государства и муниципальных образований – это категория, выработанная финансово-правовой наукой для определения финансовых отношений, которые «замыкаются» на государственные и муниципальные фонды денежных средств. Таким образом, финансовая деятельность государства и муниципальных образований охватывает финансовые отношения, возникающие в ходе образования, распределения и использования государственных и муниципальных фондов денежных средств.

Отношения сферы финансовой деятельности государства и муниципальных образований, составляющие предмет финансового права, *подразделяются в зависимости от функций финансовой деятельности* на группы отношений, возникающих в ходе:

- а) мобилизации денежных средств в государственные и муниципальные фонды;
- б) распределения финансовых ресурсов государства;
- в) использования финансовых ресурсов государства и муниципальных образований;
- г) контроля за движением финансовых ресурсов государства и муниципальных образований;
- д) эмиссии денежных знаков.

В первую группу включаются отношения по взиманию в бюджеты налогов и сборов; возникающие в связи с размещением государственных и муниципальных займов и т. д. Во вторую группу включаются, в частности, межбюджетные отношения, т. е. отношения по выделению дотаций, субвенций, субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации, а из последнего – бюджетам муниципальных образований и т. д. В третью группу включаются отношения по государственным и муниципальным расходам. В четвертую группу входят отношения по осуществлению бюджетного и налогового контроля, контроля банков за соблюдением предприятиями правил ведения кассовых операций и т. д. В пятую группу включаются все отношения в связи с эмиссией денежных знаков.

Отношения, возникающие в ходе финансовой деятельности иных, негосударственных субъектов, но обеспечивающие публичные интересы в силу задач, возложенных на них государством, включают в себя следующие финансовые отношения:

- а) отношения, опосредующие денежные фонды государственных корпораций и государственных компаний;
- б) отношения, возникающие в ходе обязательного аудита;
- в) отношения, опосредующие поступление в негосударственные денежные фонды парафискальных сборов и их использование на публичные нужды;
- г) отношения, опосредующие внутренний денежный контроль, осуществляемый различными организациями согласно Федеральному зако-

ну от 13 июля 2001 г. «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Что касается первой группы отношений, то сегодня государство возлагает публичные задачи на госкорпорации, а также государственные компании, которые созданы в силу федеральных законов. К примеру, госкорпорация по космической деятельности «Роскосмос», госкорпорация «Ростех», госкорпорация «Росатом». Госкорпорации не являются государственными институтами, а являются некоммерческими организациями с правом собственности на закрепленное за ними имущество. Между тем а) госкорпорации вправе заниматься предпринимательской деятельностью только для публичных целей, ради которых созданы. Все доходы, полученные корпорацией, направляются на эти цели; б) Правительство РФ вправе установить перечень разрешенных активов (объектов инвестирования), порядок и условия инвестирования временно свободных средств госкорпорации, порядок и механизмы контроля за инвестированием этих средств, порядок совершения сделок по инвестированию временно свободных средств государственной корпорации.

Таким образом, госкорпорации характеризуются тем, что для решения публичных задач, возложенных на них государством, концентрируют в рамках негосударственной формы собственности федеральные и «прирожденные», а в ходе предпринимательской деятельности финансовые ресурсы. Акцентируя внимание на том, что госкорпорация – это негосударственный институт, ее можно рассматривать как средство решения публичных задач, определенных государством и его финансовым участием. Не случайно в современном праве госкорпорация рассматривается как юридическое лицо публичного права¹¹.

Что касается *отношений по обязательному аудиту*, то, как известно, согласно Федеральному закону от 30 декабря 2008 г. «Об аудиторской деятельности»¹² последняя представляет собой деятельность аудиторских организаций, являющихся коммерческими и входящих в члены саморегулируемых организаций аудиторов. Поэтому по общему правилу их деятельность не является государственной или муниципальной. Поскольку аудит не осуществляется государственными или муниципальными органами, он не может рассматриваться как разновидность государственного или муниципального финансового контроля. Соответственно, казалось бы, аудит не должен включаться в предмет финансового права. Однако в вышеназванном законе установлен обязательный аудит, т. е. ежегодная обязательная аудиторская проверка ведения бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности. И этот аудит, как указал Конституционный Суд РФ в постановлении от 1 апреля 2003 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 ст. 7 ФЗ «Об аудиторской деятельности» в связи с жалобой гражданки И. В. Выставкиной»¹³

¹¹ См.: Ефимова Л. О правовой природе госкорпораций // Хозяйство и право. 2008. № 8. С. 66–67.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1. Ст. 5.

¹³ Там же. 2003. № 15. Ст. 5.

носит не частный, а публично-правовой характер. Это выражается в том, что обязательный аудит: а) осуществляется аудиторской организацией по уполномочию государства; б) является для аудируемого лица обязанностью, обременением публично-правового характера; в) базируется на публично-правовом интересе, и аудиторская организация выполняет публичную функцию; г) направлен на защиту публичных интересов и имеет публично-правовой характер.

С учетом отмеченного обязательный аудит, учитывая его осуществление коммерческой организацией, но ради обеспечения публичных интересов в силу задач, возложенных государством, следует рассматривать как разновидность *публичного* финансового контроля. Очевидно, что отношения, возникающие в процессе обязательного аудита, как разновидности финансового контроля имеют публично-правовой акцент, а поэтому должны включаться в предмет финансового права наряду с различными видами государственного финансового контроля.

В этом же русле, видимо, следует рассматривать и отношения внутреннего денежного контроля, возложенные на организации в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2001 г. «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма». В число такого рода организаций входят кредитные организации, страховые организации, организации федеральной почтовой связи, ломбарды, организации, содержащие тотализаторы и букмекерские конторы и др. (ст. 5 указанного закона)¹⁴.

Помимо отмеченного, *публичные финансы имеют место в случае мобилизации и использования финансовых ресурсов через негосударственные денежные фонды или денежные фонды государственных органов* на основе закона или иного нормативного правового акта, для реализации публичных задач. Такого рода финансовые ресурсы являются парафискалитетами. К их числу в России, в частности, относятся: сборы за аэронавигационное обслуживание (ст. 64 Воздушного кодекса РФ), страховые взносы в фонд страхования вкладов согласно Федеральному закону от 23 декабря 2003 г. «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», отчисления организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные производства и объекты согласно Федеральному закону «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и постановления Правительства РФ от 21 сентября 2005 г. № 576 «Об утверждении правил отчисления организациями, эксплуатирующими особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты (кроме атомных станций), средств для формирования резервов, предназначенных для обеспечения безопасности указанных производств и объектов на всех стадиях их жизненного цикла и развития»¹⁵, некоторые

¹⁴ См.: Рукавишникова И. В. Хозяйствующие субъекты как властвующие участники финансовых отношений // Государство и право. 2011. № 4. С. 99–101.

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 39. Ст. 5.

виды портовых сборов (ст. 19 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», взносы на капитальный ремонт жилья (ст. 154 Жилищного кодекса РФ) и др.

Отношения, составляющие публичные финансы, но возникающие в ходе финансовой деятельности иных, негосударственных субъектов, скорее всего будут расширяться. Это объективный процесс, связанный с тем, что государство в поисках финансовых ресурсов для решения публичных задач, но во избежание политической напряженности все чаще будет стремиться «организовывать» публичные финансовые отношения через функционирование негосударственных финансовых фондов. *В связи с этим актуальной проблемой исследования предмета финансового права во все времена будет являться постоянный научный мониторинг публичных финансов и включение их новых сегментов в сферу науки и практики финансового права.* Однако практика показывает, что иногда весьма сложно определить, насколько те или иные финансовые отношения обладают признаками публичных финансов и в этом смысле могут быть отнесены к предмету финансового права.

Отношения, регулируемые финансовым правом, могут быть подразделены на *имущественные и неимущественные*.

В число *имущественных отношений*, составляющих предмет финансового права, входят отношения по уплате в бюджет и государственные внебюджетные фонды налогов, сборов, неналоговых платежей, парадоксальностей; отношения по перемещению денежных средств из бюджета и государственных внебюджетных фондов получателям этих средств и др. С экономической точки зрения данные отношения являются финансовыми, ибо соответствуют всем признакам финансов. С юридической точки зрения их следует рассматривать как имущественные, т. е. отношения по поводу имущества, в качестве которого выступают такие материальные блага, как деньги в наличной и безналичной формах¹⁶.

Вместе с тем целый ряд отношений, составляющих предмет финансового права, не опосредуют наличие и перемещение денежных средств, т. е. являются *неимущественными*. Это отношения по составлению проектов бюджетов, их рассмотрению и утверждению и т. д.; отношения, опосредующие порядок взыскания налогов, применение мер налоговой ответственности в рамках налогового права и т. д. С экономической точки зрения эти отношения не являются финансовыми, ибо в рамках подобных отношений не осуществляется движение денежных средств. В то же время с экономической и юридической точек зрения их можно

¹⁶ См.: Финансовое право РФ : учебник / под ред. М. В. Карасевой. М., 2012. С. 36–41 ; Пауль А. Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование) / под ред. М. В. Карасевой. М., 2012. С. 67–111, 205–226 ; Красюков А. В. Имущественные отношения в налоговом праве / под ред. М. В. Карасевой. Воронеж, 2018.

рассматривать как неимущественные. Однако названные отношения непосредственно связаны и производны от имущественных отношений, составляющих предмет финансового права. Они не имеют самостоятельного значения, а служат исключительно для реализации имущественных отношений в рамках финансового права.

Подразделение всех отношений, возникающих в ходе публичной финансовой деятельности, на имущественные и неимущественные является определяющим для формулировки предмета финансового права. Это объясняется тем, что такое подразделение осуществляется как по экономическому, так и юридическому критерию одновременно¹⁷. Кроме того, именно такое подразделение отношений, реализуемых в процессе публичной финансовой деятельности позволяет наиболее эффективно отграничить отношения, составляющие предмет финансового права, от смежных отношений, прежде всего в административном праве.

С учетом отмеченного, *предметом финансового права являются имущественные и связанные с ними неимущественные отношения, возникающие в процессе публичной финансовой деятельности.*

Нельзя не замечать, что имущественные отношения в финансовом праве существенно отличаются от имущественных отношений в других отраслях права – гражданском, семейном, земельном¹⁸. Однако в науке финансового права до сих пор нет работ, комплексно исследующих имущественные отношения, хотя отдельные сегменты этих отношений исследовались и привели к очень интересным результатам, существенно меняющим взгляд на устоявшиеся финансово-правовые категории. В частности, оказалось, что бюджетный процесс, который в течение многих лет рассматривали как процессуальный институт финансового права, не является в полной мере таковым, ибо сочетает в себе как имущественные, так и процессуальные составляющие¹⁹. Таким образом, *актуальной методологической проблемой науки финансового права сегодня является комплексное исследование имущественной составляющей финансово-правового регулирования.*

Говоря о предмете финансового права, нельзя не замечать, что в науке финансового права неоднократно поднимался вопрос о расширении предмета финансового права до сочетания в нем частных и публичных финансов²⁰. В обоснование такой позиции приводятся разные доказательства, но в основном весьма обобщенные. Действительно, в условиях

¹⁷ Категория «имущественные отношения» рассматривается в науке как экономическая и юридическая (см.: Гражданское право / под ред. Е. А. Суханова. М., 2002. Т. 1. С. 25).

¹⁸ См.: Финансовое право Российской Федерации : учебник / под ред. М. В. Карасевой. М., 2012. С. 36–41.

¹⁹ См.: Пауль А. Г. Доходы бюджетов. Бюджетно-правовое исследование / под ред. М. В. Карасевой. М., 2012. С. 205–226.

²⁰ См.: Ковальчук А. Т. Финансовое право в рыночных системах. Киев, 2008. С. 216–221 ; Институты финансового права / под ред. Н. М. Казанцева. М., 2009. С. 29 ; и др.

рыночной экономики весьма заметна условность разделения права на частное и публичное. Частноправовая сфера все более обременяется публичным интересом, а публично-правовые отношения в своем развитии все более опираются на частноправовые конструкции и «сметаю» правовые барьеры между частным и публичным. Однако, надо иметь в виду, что современная российская система права в своей структуре построена на достаточно жестком разделении права на частное и публичное. И в этих условиях включение в ее структуру хотя бы одного инородного элемента, сочетающего в себе два метода правового регулирования, «работающих» на равных, приведет к тому, что мы потеряем метод как средство идентификации правового режима. Соответственно, в критической ситуации правоприменения будет невозможно определить, какие отношения в рамках финансового права относятся к жесткому правовому режиму, а какие – к мягкому, т. е. построены на диспозитивном регулировании. Кроме того, попытка изменения критериев построения финансового права как отрасли права, естественно, потребует ее выхода за пределы системы российского права.

Помимо проблем предмета финансового права, являющихся концептуальными, сегодня *актуализировался ряд институциональных проблем, требующих разработки в рамках этой отрасли права.*

Прежде всего, в условиях изменения предмета финансового права стало весьма заметно, что в финансово-правовой науке недостаточно работ, исследующих децентрализованные финансы. В XXI в. финансово-правовой наукой совсем не исследовались финансы государственных и муниципальных унитарных предприятий, хотя в этой сфере, как свидетельствует практика, накопилось много проблем. Кроме того, в системе децентрализованных финансов требуют серьезного исследования финансово-правовые проблемы финансов негосударственных субъектов, осуществляющих публичные функции.

По-прежнему остается весьма актуальной проблема субъектов финансового права. Это естественно, ибо с развитием отношений, составляющих предмет финансового права, субъекты этой отрасли права все многограннее проявляют себя, высвечивая такие аспекты, которые ранее не проявлялись. Кроме того, появляются новые субъекты, которые, казалось бы, должны включаться в круг субъектов финансового права.

В связи с этим особо актуальной остается проблематика государства как субъекта финансового права. Если государство как субъект финансового права достаточно неплохо исследовано в сегменте бюджетного права²¹, то в аспекте налогового права исследовано недостаточно²². Эта проблематика особо актуализируется в связи с развитием взглядов на

²¹ См.: Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2001 ; Бобкова Л. Л. Государство как субъект бюджетного права / под ред. М. В. Карасевой. Воронеж, 2007.

²² Пожалуй, этот вопрос комплексно исследовался только в работе Д. В. Винницкого «Субъекты налогового права» (М., 2000).

государственный, в частности налоговый, суверенитет. Равным образом актуализируются вопросы правосубъектности финансовых и налоговых органов, главным образом потому, что судебная практика высветила иные грани их правосубъектности, особенно ярко в связи с возникновением ситуаций в сфере налогообложения на стыке налогового и гражданского права²³.

Кроме того, в финансовом праве недостаточно исследован внутренний финансовый контроль, осуществляемый в публичных целях. На это уже обращалось внимание в науке²⁴, и данный аспект правового регулирования уже начал исследоваться²⁵. Указанная сфера правового регулирования требует ясной научной позиции, детальной аргументированности по поводу ее отраслевой принадлежности.

Наконец, нельзя не замечать, что с развитием финансового права аппарат науки финансового права обогатился новыми финансово-правовыми категориями. Среди них, в частности: категория «публичные финансы», «парафискальные сборы», «бенефициарные собственники» и др. Между тем научное исследование категорий науки финансового права с точки зрения их системности, обоснованности и т. д. никогда не проводилось. Однако очевидно, что проблема финансово-правовых категорий актуальна как в контексте развития финансово-правовой науки, так и в контексте ее связанности с финансовой наукой, наличия у них парных, дуальных категорий.

Налоговое право – подотрасль финансового права, составная часть науки финансового права. В области налогового права накопилось много проблем, решение которых затрагивает как внутреннее право РФ, так и аспекты международного права. В настоящее время остаются малоисследованными проблемы налогового законодательства²⁶. До сих пор нет и системных работ, посвященных вопросам толкования и юридической квалификации сделок в целях налогообложения, как, впрочем, и не исследованы на монографическом уровне вопросы толкования норм налогового права, хотя эти проблемы постоянно имеют место на практике²⁷. Вместе с тем одной из актуальных проблем теории налогового права

²³ См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 24 марта 2017 г. № 9-П ; от 8 декабря 2017 г. № 39-П ; Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 19 января 2010 г. № 11747/09. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

²⁴ См.: *Рукавишников И. В.* Хозяйствующие субъекты как властвующие участники финансовых отношений // Государство и право. 2011. № 4. С. 99–101.

²⁵ См.: *Ильин А. Ю., Котов В. В., Моисеенко М. А.* Механизм правового регулирования внутреннего государственного финансового контроля. М., 2016.

²⁶ См.: *Якушев А. О.* Законодательная техника налогово-правового регулирования // Бюджетное и налоговое правовое регулирование : единство и дифференциация. М., 2012. С. 81–112.

²⁷ Вопросы толкования норм налогового законодательства рассматриваются в учебном пособии О. Р. Михайловой «Толкование норм налогового законодательства» (М., 2004).

остаётся научный анализ и выработка методологии взаимосвязи налогового и гражданского права, налогового и трудового права.

В целом надо понимать, что проблема предмета финансового права, как и любой другой отрасли права, всегда актуальная, ибо предмет отрасли находится в постоянном развитии, определяемом развитием системы права в целом, изменением политического режима в государстве, детализацией научных знаний в рамках той или иной отрасли и т. д.

Воронежский государственный университет

Карасева М. В., доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой финансового права

E-mail: mvsentsova@gmail.com

Voronezh State University

Karaseva M. V., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Financial Law Department

E-mail: mvsentsova@gmail.com