

УДК 347.73

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS492254>

Научная статья



Наука финансового права и новые институциональные структуры

М.В. Карасева

Воронежский государственный университет, Воронеж, Россия

Аннотация

В статье анализируется современное состояние финансово-правовой науки. Подчеркивается, что она выполняет описательную и прогностическую функции, а потому сегодня, в условиях быстро меняющейся правовой действительности, накапливает материал для создания правовой методологии. Отмечается, что в настоящее время учащаются попытки изменить концепцию финансового права как отрасли права, включив в ее предмет не только публичные, но и частные финансы. Указываются причины несостоятельности такой позиции. Подчеркивается, что современная наука финансового права «рождает» новые институциональные структуры, требующие глубокого исследования. Главной причиной этого является изменение предмета финансового права, который сегодня определяется через категорию «публичные финансы». Специальное внимание в статье уделяется перечислению тех финансово-правовых институтов, которые порождены расширением предмета финансового права до уровня публичных финансов, а также иных финансово-правовых институтов, возникших сегодня в рамках бюджетного и налогового права. К их числу относятся: институт финансов государственных корпораций и компаний, институт негосударственных денежных фондов, обремененных публичной функцией, институт деофшоризации, институт казначейского сопровождения, институт казначейских платежей и др.

Ключевые слова: наука финансового права; предмет финансового права; финансово-правовые институты; единый метод правового регулирования.

Как цитировать:

Карасева М.В. Наука финансового права и новые институциональные структуры // Российский журнал правовых исследований. 2023. Т. 10. № 2. С. 7–12. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS492254>

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS492254>

Financial Law Science and New Institutional Structures

M.V. Karaseva

Voronezh State University, Voronezh, Russia

ABSTRACT

The article analyzes the current state of financial and legal science. It is emphasized that it performs descriptive and prognostic functions, and therefore, today, in the context of a rapidly changing legal reality, it accumulates material for the creation of a legal methodology. It is noted that attempts to change the concept of financial law as a branch of law, including not only public, but also private finance, are becoming more frequent. The reasons for the inconsistency of such a position are indicated. It is emphasized that the modern science of financial law "gives birth" to new institutional structures that require in-depth research. The main reason for this is the change in the subject of financial law, which today is defined through the category of "public finance". Special attention is paid to the enumeration of those financial and legal institutions that are generated by the expansion of the subject of financial law to the level of public finance, as well as other financial and legal institutions, in which have arisen today within the framework of budget and tax law. These include: the Institute of finance of state corporations and companies, the Institute of non-state monetary funds burdened with a public function, the Institute of deoffshorization, the Institute of treasury support, the Institute of treasury payments, etc.

Keywords: science of financial law; subject of financial law; financial and legal institutions; unified method of legal regulation.

To cite this article:

Karaseva MV. Financial law science and new institutional structures. *Russian journal of legal studies*. 2023;10(2):7–12. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS492254>

Received: 12.04.2023

Accepted: 10.05.2023

Published: 29.06.2023

В настоящее время наука финансового права переживает масштабные изменения. И причин тому много — политические, экономические, структурные и т.д. Совершенно очевидно, что в этих условиях финансово-правовая наука отстает от практики, ибо не готова быстро ответить на ее вызовы, осмыслить происходящие перемены и т.д. Нередко ученых это удручает, однако следует понимать, что такое явление вполне нормально и естественно. Дело в том, что финансово-правовая наука, как и любая другая, не должна отвечать на точечные вызовы юридической практики, ибо это не ее задача. Ее задачей является создание научной методологии, т.е. выявление закономерностей, алгоритмов финансово-правового регулирования и на этой базе создание научных теорий, способных находить практическое применение каждый раз как метод разрешения финансово-правовых проблем.

И все это вполне закономерно, ибо в период реформ, в период чрезвычайных ситуаций, а также в периоды экономических и политических катаклизмов общественная наука не успевает осмысливать достойные, в смысле устойчивые, эффективные и т.д. методы для разрешения типических правовых ситуаций. Ведь законодательство и юридическая практика быстро меняются, рождаются преходящие правовые механизмы, их сменяют новые, такие же. Все судорожно трансформируется, фундамент правовых доктрин трясется... Но что-то самое главное вызревает, формируется, проявляется. И в эти сложные общественные периоды жизни, всегда связанные с метаниями, скользкими и быстро изменяемыми правовыми решениями как в правотворчестве, так и в правоприменении, наука накапливает информацию для осмысления. А потом выдает научные результаты в виде научных теорий, методологических парадигм в периоды относительно спокойного общественного развития. И в этом смысле создателями и, что самое важное, хранителями научной доктрины всегда являются только ученые. Ведь функции любой науки не спасательные, не сиюминутные. Функции науки — описательная и прогностическая.

С учетом всего сказанного нельзя не заметить, что именно сегодня, в это сложное, трансформационное время для всей правовой науки, наука финансового права столкнулась и продолжает сталкиваться с попытками ее огульного реформирования, а точнее, с желанием расширить предмет ее исследования до всех отношений, входящих в финансовую систему РФ. Иначе говоря, сегодня являют жизнь попытки объединить в предмете финансового права частные и публичные финансы¹. Эти попытки не поддержаны научной общественностью в силу

¹ См.: Финансовое право: учебник / под ред. В.Ф. Попондопуло и Д.А. Петрова. Москва: Проспект, 2021. С. 18, 23 и др. Надо заметить, что попытки расширить предмет финансового права, а в связи с этим и науку финансового права за счет включения в него не только публичных, но и частных финансов, предпринимались и раньше (см.: Ковальчук А.Т. Финансовое право в рыночных системах. Киев, 2008. С. 216–221; Институты финансового права / под ред. Н.М. Казанцева. Москва, 2009. С. 29 и др.).

их объективной невозможности «удержать» при двух равных методах правового регулирования финансовое право как отрасль. Дело в том, что отрасль права, для того чтобы существовать как отрасль, должна иметь единый метод правового регулирования. Если же объединять финансово-правовую отрасль публичные и частные финансы, то равных методов правового регулирования в этой отрасли будет два — императивный и диспозитивный. А раз так, то правовую специфичность финансовых отношений, создаваемую синергией предмета и метода, выявить будет невозможно. Получится так, что предметом финансового права будут являться все финансы, которые всегда возможно идентифицировать по экономическим признакам, а вот их правовую специфику выявить станет невозможно. Ведь специфика правового регулирования зависит не только от предмета, а еще и от его синергии с методом правового регулирования. Иначе говоря, специфика единого метода правового регулирования в союзе с предметом отрасли формирует критерии для идентификации правоотношений. Фактически создает правовую природу отрасли. Отсутствие в финансовом праве единого метода правового регулирования, а отсюда и единых идентификационных признаков финансового правоотношения не позволит их, эти отношения, дифференцировать в рамках отрасли. Единый предмет финансового права, отрегулированный разными методами, императивным и диспозитивным, — это нонсенс. Иначе говоря, из-за отсутствия единого критерия (предмет в системе с единым методом) правовую специфику финансового правоотношения в той отрасли права, где ее предметом будут являться просто финансы, выявить нельзя, ибо для частных и публичных финансов она будет различна. Соответственно, в такой ложной отрасли права не будет выделено единого критерия идентификации отношений. Их будет два. А следовательно, в данном случае речь пойдет не об отрасли права, а об отрасли финансового законодательства. Особенно явно это проявится в сложных правоприменительных ситуациях, когда необходимо будет выявить правовую природу правоотношения для того, чтобы при разрешении спора исходить из соответствующих подходов — публично-правовых или частно-правовых. Ярким примером такой ситуации в современных условиях является ситуация с субсидиями и грантами, выделяемыми из бюджета. Так, Верховный Суд РФ считает, что правоотношения по предоставлению субсидий являются гражданско-правовыми, несмотря на то, что эти отношения регулируются БК РФ. Между тем вопрос о правовой природе субсидий и грантов, как отмечается в науке, является основным для определения последствий их нецелевого использования².

Кроме того, нельзя не заметить, что в последнее время, в условиях активного развития юридической практики, в том числе финансово-правовой, стали слышаться

² См.: Определение СК ЭС ВС РФ от 19.06.2018 № 308ЭС17-9296.

призывы все старое отбросить и исходить из решения проблем с учетом здравого смысла. И стало весьма заметно, что в финансово-правовой отрасли появился дефицит теоретических знаний. Нередко молодые ученые не могут глубоко научно обосновать те или иные научные выводы. Достаточно сказать, что все чаще и чаще налоговое право в научной речи называется отраслью права, хотя никаких обоснований и доказательств этого никем не приводится.

Не принимая во внимание огульные попытки реформирования финансового права, все же следует учитывать, что в современных условиях уже научно осмыслены некоторые явления общественной жизни, заставляющие вносить изменения в предмет финансового права.

В последние два десятилетия происходили процессы, объективно меняющие предмет финансового права за счет такого явления, как публичные финансы. Это произошло, потому что начиная с 2003 г. государство стало решать свои задачи не только через государственные, но и через негосударственные денежные фонды, обременяя их публичной функцией, т.е. возлагая на них решение публичных задач. Соответственно, это нашло отражение в научных работах по финансовому праву. Впервые в отечественной науке на это было обращено внимание в докторской диссертации А.В. Турбанова «Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в РФ», защищенной в 2004 г. Еще раньше эта же мысль была высказана в украинской финансово-правовой науке А.А. Нечай в работе «Актуальні питання фінансового права», изданной в 2004 г. в Черновцах.

Начало обсуждению вопроса о публичных финансах как предмете финансового права было положено в 2008 г., когда на научных конференциях стали рассматриваться проблемы финансов госкорпораций, обязательного аудита в РФ и т.д. [1]. Позже по этой тематике уже защищались диссертации и новое понимание предмета финансового права стало входить в учебники³ [2]. Впрочем, почти во всех европейских странах такой взгляд на отрасль финансового права существует давно [3–6].

С изменением предмета финансового права фактически изменился принцип его построения. Если до 2010–2012 гг. предмет финансового права строился по принципу формы собственности (государственной и муниципальной), то сегодня он заменен принципом публичного интереса. Именно этот принцип лежит в основе объединения многообразных финансов, т.е. отношений по собиранию, распределению и использованию финансовых ресурсов через различные по форме собственные денежные фонды, но используемые только в публичных интересах. В числе этих публичных интересов — государственные, муниципальные, а также интересы иных, не государственных и не муниципальных субъектов, имеющие

высокое общественное звучание и в этом смысле высокую социальную значимость. К числу последних следует относить интересы государственных корпораций, являющихся по форме собственности не государственными субъектами, но выполняющими через свои финансовые фонды публичные задачи, интересы совсем небольших денежных фондов, получающих для выполнения своих публичных задач парафискальные сборы и т.д.

С учетом всего отмеченного современная наука финансового права объективно включает в предмет своего исследования новые институциональные структуры, которые предпосланы новыми финансово-правовыми институтами, отражающими, прежде всего, новый предмет финансового права, и которые появились в результате объективного развития этой отрасли в связи с развитием государственных финансов. Надо заметить, что в современных условиях вопрос о предмете финансового права стал весьма дискуссионным, возникло много научных работ, в которых ученые пытаются определить его границы [7–9]. В связи с этим дискуссионным является и вопрос о границах науки финансового права, которая должна держаться в рамках финансового права как отрасли.

Если говорить о расширении предмета финансового права за счет включения в него публичных финансов, то целесообразно выделить ряд финансово-правовых институтов, представляющих собой негосударственные финансы, обремененные публичной функцией.

В число указанных правовых институтов следует, прежде всего, включить финансово-правовой институт финансов государственных корпораций и госкомпаний. Этот институт уже являлся предметом научного исследования и, как было отмечено ранее, уже включался в учебники по финансовому праву [10].

Кроме того, в число негосударственных финансов, обремененных публичной функцией, следует включить финансово-правовой институт, который может быть обозначен как «иные негосударственные денежные фонды, обремененные публичной функцией». Особенность этого правового института в том, что он представляет собой относительно немногочисленное число негосударственных денежных фондов, обремененных публичной функцией, единственным источником которых для выполнения этих функций являются парафискальные сборы, установленные законом или постановлением Правительства РФ. К примеру, к числу таких денежных фондов относятся финансы АО «Системный оператор единой энергосистемы», сто процентов акций которого принадлежит государству и важнейшим источником которого является парафискальный сбор. Равным образом финансы хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги в морских портах, образуются, в частности, за счет портовых сборов, являющихся по природе парафискалитетом. Перечень такого рода фондов может быть продолжен.

Следует обратить внимание и на то, что сегодня необходимо говорить не о государственном и муниципальном

³ См.: Орлюк О.П. Финансовое право. Академический курс. Киев, 2010; Финансовое право: учебник / под ред. М.В. Карасевой. Москва, 2012; Крохина Ю.А. Финансовое право. Москва, 2016. и др.

финансовом контроле, а об институте публичного финансового контроля. Это связано с тем, что в последние годы появилось заметное число субъектов корпоративного финансового контроля, выполняющих не частные, а публичные функции⁴. Это внутренний контроль в государственных корпорациях, который осуществляют либо службы внутреннего аудита, либо службы внутреннего контроля, либо ревизионные комиссии и наблюдательные советы. Впрочем, этот сектор пока не исследован должным образом финансово-правовой наукой, за исключением, пожалуй, обязательного аудита.

Наконец, в науке последовательно доказывается, что сегодня в рамках финансового права как отрасли формируется новая подотрасль — публичное право финансового рынка, которая включает в себя финансово-правовые нормы, регулирующие общественные отношения, складывающиеся по поводу государственного регулирования, контроля и надзора на финансовом рынке⁵. Причем отмечается, что эта формирующаяся подотрасль уже позволяет говорить о вхождении в нее финансово-правового института рынка коллективного инвестирования, включающего в себя отношения по регулированию и надзору (контролю) рынка коллективного инвестирования [11]. Надо заметить, что проблема финансово-правового регулирования рынка ценных бумаг как составляющей финансового рынка была поднята в науке и исследовалась уже давно [12–14].

Помимо отмеченного, в результате объективного развития финансового права как отрасли, обеспечивающей собирание и использование денежных средств, прежде всего, в бюджетную систему РФ, в последние годы весьма ярко вырисовались два новых финансово-правовых института в рамках бюджетного права. Это финансово-правовой институт казначейского сопровождения бюджетных средств и правовой институт казначейских платежей и казначейского обслуживания. Первый из них специфичен тем, что регулирует отношения по выделению бюджетных средств под исполнение государственных контрактов не участниками бюджетного процесса. Второй же представляет собой казначейский внутрибанковский контроль, являющийся по природе предварительным.

Кроме того, в науке финансового права совсем недавно было доказано возникновение еще одного финансово-правового института, обозначенного как институт деофшоризации [15]. Институт деофшоризации имеет комплексный характер и входит в особенную часть финансового права. В конечном счете, его появление в системе финансового права обусловлено недобросовестной налоговой конкуренцией государств в аспекте

налогообложения результатов деятельности транснациональных корпораций на фискальной территории каждого из них. Комплексный характер финансово-правового института деофшоризации доказывается вхождением в него четырех субинститутов, в целом характеризующихся «однородностью правовых норм и наличием целевой направленности». Среди этих субинститутов следующие: а) субинститут противодействия уклонению от уплаты налогов с использованием иностранных юрисдикций; б) субинститут противодействия легализации денежных средств с использованием иностранных юрисдикций; в) субинститут репатриации активов на территорию Российской Федерации; г) субинститут финансового контроля в сфере деофшоризации. Очевидно, что этот финансово-правовой институт тесно связан с общим институтом противодействия уклонению от уплаты налогов, который в науке пока не доказан как финансово-правовой институт, но очевидно, что такие доказательства имеет.

Исследуя институциональные структуры науки финансового права, необходимо опираться на исследование финансовой системы России. Именно изменение структуры финансовой системы, вхождение в нее новых элементов является триггером для исследования финансово-правовой наукой правовых опосредований этих структур на предмет их публичности и возникновения в системе финансового права новых финансово-правовых институтов. К сожалению, сегодня в финансовой науке нет ни четкого определения публичных финансов, ни глубокой теории этого сегмента финансов. Именно поэтому между финансовой и финансово-правовой наукой нет синхронности в исследованиях. Получается так, что финансово-правовая наука сама, своими методами выявляет сферы публичных финансов и исследует их правовое опосредование.

В целом, следует подчеркнуть, что в современных условиях финансово-правовая наука наращивает свое научное «пространство» в значительной мере благодаря обнаружению различных сегментов финансовой системы РФ, развивающихся, в частности, за счет публично-правовой составляющей, ее описания и прогнозирования развития в рамках этих сегментов. Поскольку именно в данный период общественного развития идет процесс усиления публично-правового регулирования во всех структурах финансовой системы РФ, постольку именно сегодня в финансовом праве, как и в науке финансового права, очевидно, что до тех пор, пока предмет финансового права нельзя будет рассматривать как твердо установившийся, единогласно научно принимаемый, границы науки финансового права не могут быть четко определены.

⁴ См.: Егорова И.С. Корпоративный финансовый контроль: учебник. Москва, 2020. 416 с.

⁵ См.: Финансовое право: учебник / под ред. К.С. Тропской, С.С. Бельского. Москва, 2022. С. 395.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Государственные корпорации и централизованные публичные финансы. Ежегодник / под ред. С.В. Запольского, Д.М. Щеткина. Москва: Статут, 2009. 155 с.
2. Ивлиева М.Ф. От финансового права к праву публичных финансов. Очерки финансово-правовой науки современности. Москва: Право, 2011. С. 40–45.
3. Auby J.M., Ducos-Ader R. Droit public, droit financier, droit fiscal. Paris, 1980. S. 6.
4. Dadomo K., Farren S. The French legal system. London, 1996.
5. Ruskowski E. Finance publiczne I prawo finansowe. Bialystok, 2018.
6. Крылова Н.С. Публичные (государственные) финансы: особенности процесса конституционализации в эпоху глобализации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 1. С. 175–192. DOI: 10.17323/2072-8166.2018.1.175.192
7. Рябова Е.В. Финансовая система государства и предмет финансового права // Финансовое право. 2018. № 4. С. 11–14.
8. Карасева М.В. О предмете финансового права в современных условиях // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2019. № 4. С. 187–200.
9. Хаменушко И.В. О фискальном ядре и регуляторной периферии финансового права // Финансовое право. 2021. № 11. С. 17–22. DOI: 10.18572/1813-1220-2021-11-17-22
10. Тропская С.С. Публично-правовое регулирование рынка коллективного инвестирования: теоретические вопросы // Финансовое право. 2023. № 4. С. 22–26. DOI: 10.18572/1813-1220-2023-4-22-26
11. Строханова Д.М. Государственные корпорации как субъекты налоговых правоотношений: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Москва, 2010. 26 с.
12. Павлов К.В. Финансово-правовое регулирование рынка ценных бумаг: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Москва, 2001. 36 с.
13. Андрианов К.В. Финансово-правовое регулирование рынка ценных бумаг в России: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Москва, 2003. 24 с.
14. Урбанович О.Н. Финансово-правовое регулирование рынка ценных бумаг в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Москва, 2006. 24 с.
15. Андрианова Н.Г. Деофшоризация как институт финансового права: основные тенденции формирования и развития: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Москва, 2022. 28 с.

REFERENCES

1. Zapol'skii SV, Shchekin DM, eds. Gosudarstvennyye korporatsii i tsentralizovannyye publichnyye finansy. Ezhegodnik. Moscow: Statut; 2009. 155 p. (In Russ.).
2. Ivlieva MF. Ot finansovogo prava k pravu publichnykh finansov. Ocherki finansovo-pravovoi nauki sovremennosti. Moscow: Pravo; 2011. P. 40–45. (In Russ.).
3. Auby JM, Ducos-Ader R. Droit public, droit financier, droit fiscal. Paris. 1980. S. 6. (In France).
4. Dadomo K, Farren S. The French legal system. London; 1996.
5. Ruskowski E. Finance publiczne I prawo finansowe. Bialystok; 2018. (In Polish).
6. Krylova NS. Public Finances: Processes of Constitutionalization and Internationalization. *Pravo. Zhurnal Vyshey shkoly ekonomiki*. 2018;(1):175–192. (In Russ.). DOI: 10.17323/2072-8166.2018.1.175.192
7. Ryabova EV. The state financial system and the financial law subject. *Finansovoe Pravo*. 2018;(4):11–14. (In Russ.).
8. Karaseva MV. O predmete finansovogo prava v sovremennykh usloviyakh. *Vestnik VGU. Seriya: Pravo*. 2019;(4):187–200. (In Russ.).
9. Hamenushko IV. On the fiscal core and the regulatory periphery of financial law. *Finansovoe Pravo*. 2021;(11):17–22. (In Russ.). DOI: 10.18572/1813-1220-2021-11-17-22
10. Tropkaya SS. Public law regulation of the collective investment market: theoretical issues. *Finansovoe Pravo*. 2023(4):22–26. (In Russ.). DOI: 10.18572/1813-1220-2023-4-22-26
11. Strokhanova DM. Gosudarstvennyye korporatsii kak sub"ekty nalogovykh pravootnoshenii [dissertation abstract]. Moscow, 2010. 28 p. (In Russ.).
12. Pavlov KV. Finansovo-pravovoe regulirovanie rynka cennykh bumag [dissertation abstract]. Moscow, 2001. 36 p. (In Russ.).
13. Andrianov KV. Finansovo-pravovoe regulirovanie rynka cennykh bumag v Rossii [dissertation abstract]. Moscow, 2003. 24 p. (In Russ.).
14. Urbanovich ON. Finansovo-pravovoe regulirovanie rynka cennykh bumag v Rossijskoi Federacii [dissertation abstract]. Moscow, 2006. 24 p. (In Russ.).
15. Andrianova NG. Deofshorizatsiya kak institut finansovogo prava: osnovnyye tendencii formirovaniya i razvitiya [dissertation abstract]. Moscow, 2022. 28 p. (In Russ.).

ОБ АВТОРЕ

Марина Валентиновна Карасева (Сенцова), доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0657-3411>; eLibrary SPIN: 9679-4429; Scopus Author ID: 337945; Researcher ID: AAH-7006-2019; e-mail: mvsentsova@gmail.com

AUTHOR INFORMATION

Marina V. Karaseva (Sentsova), doctor of law, professor, Honored Worker of the Higher School of the Russian Federation; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0657-3411>; eLibrary SPIN: 9679-4429; Scopus Author ID: 337945; Researcher ID: AAH-7006-2019; e-mail: mvsentsova@gmail.com