



УДК 347.73

Кряжевских Ксения Александровна

Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева

Институт юстиции

Россия, Екатеринбург

zvezda5361@mail.ru

Kryazhevskikh Ksenia

Ural State Law University named after V. F. Yakovlev

Institute of Justice

Russia, Ekaterinburg

**«ПОДЗАКОННОСТЬ» ФИНАНСОВОГО ПРАВА: РОЛЬ
ИНТЕРПРЕТАЦИОННЫХ АКТОВ В ФИНАНСОВО-ПРАВОВОМ
РЕГУЛИРОВАНИИ**

Аннотация: в данной статье автором анализируется роль интерпретационного правотворчества в финансово-правовом регулировании. Сделан вывод о том, что высокое значение интерпретационных актов обусловлено пробельностью финансового права. Выделены проблемы интерпретационного правотворчества.

Ключевые слова: интерпретационные акты, финансово-правовое регулирование, подзаконные акты, правотворчество, пробельность.

**FINANCIAL LAW WITHOUT LAWS: THE ROLE OF INTERPRETATIVE
ACTS IN FINANCIAL AND LEGAL REGULATION**

Annotation: in this article, the author analyzes the role of interpretative lawmaking in financial and legal regulation. It is concluded that the high value of interpretative acts is due to the lack of financial law. The problems of interpretative law-making are highlighted.



Key words: interpretative acts, financial and legal regulation, by-laws, lawmaking, the gap.

На протяжении длительного времени финансовое право остаётся одним из самых сложных объектов правового исследования, что обусловливается необычайной широтой и разнородностью его предмета. В этом смысле неудивительно, что даже вопрос о структуре и системе финансового права остаётся в доктрине *terra incognita*: даже если исследователь ставит перед собой задачу проанализировать и описать эту систему, он зачастую не получает конкретных исследовательских результатов. Другие исследователи, как представляется, чрезмерно «упрощают» задачу и не называют в системе финансового права подотрасли или институты, а ограничиваются перечислением факторов, которых необходимо учитывать при очерчивании его предмета и системы (финансы, собственность на них, публично-правовой характер финансовых отношений и т. д.) [1, с. 50]. Одно из наиболее комплексных представлений о системе финансового права содержится в трудах Д.В. Винницкого, который выделяет в ней такие подотрасли, как бюджетное право, налоговое право, банковское право, страховое право, валютное право, право расчётов, право финансов государственных и муниципальных предприятий и, наконец, право ценных бумаг [2], притом что включение последней из названных подотраслей в систему финансового права встречает в доктрине ожесточённое сопротивление [3].

На фоне изложенного неудивительно, что ввиду необъятности предмета финансового права и динамичного развития общественных отношений, которых оно призвано регулировать, финансовое право подвержено пробельности, а его нормативные предписания – рассогласованности. В связи с этим в плоскости финансового права крайне высока роль интерпретационного правотворчества, то есть правовых актов, обладающих нормативными свойствами и издаваемых в



упрощённом порядке уполномоченными органами исполнительной власти либо иными государственными органами. Высокий удельный вес данных актов в структуре финансового права является одной из актуальных проблем финансово-правового регулирования. Дело в том, что данные акты могут напрямую затрагивать права граждан, которые, как правило, выступают более слабой стороной в финансовых правоотношениях, например, налоговых. Однако такие акты могут противоречить федеральному законодательству и даже друг другу.

Сам по себе вопрос о правовом значении данных актов уже получил своё разрешение в российской правовой системе. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 31 марта 2015 года № 6-П фактически признал за письмами Федеральной налоговой службы нормативный характер, что, в свою очередь, повлекло за собой конкретное правовое последствие в виде возможности обжаловать указанные акты в порядке административного судопроизводства как нормативные (глава 21 КАС РФ). При этом ещё до вынесения этого постановления статья 34² Налогового кодекса России (*далее* – НК РФ) наделяла Министерство финансов Российской Федерации полномочиями по разъяснению налогового законодательства. Однако в настоящее время огромное значение имеют и разъяснения ФНС России, что наглядно видно на примере её разъяснений о применении положений статьи 54¹ НК РФ.

В доктрине отмечается, что такая ситуация чревата коллизиями, при которых финансовый и налоговый органы будут по-разному интерпретировать положения налогового законодательства. Несмотря на то, что доктрина усматривает в этом угрозу единообразию практики применения налогового законодательства [4], проблема является несколько преувеличенной. Она может быть разрешена, как представляется, с использованием двух следующих основополагающих начал:



во-первых, нужно помнить о том, что какие-либо неустранимые противоречия в актах законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (пункт 7 статьи 3 НК РФ);

во-вторых, Минфин России, будучи министерством, обладает компетенцией на осуществление нормативно-правового регулирования в финансовой сфере. Учитывая, что правовой статус его разъяснений получил своё отражение напрямую в НК РФ, очевидно, что его разъяснения должны обладать приоритетом над разъяснениями ФНС.

Высока роль интерпретационного правотворчества и в других подотраслях финансового права – в банковском праве и праве валютного регулирования, где доминирующее положение занимает Банк России. Как известно, в настоящее время нормативные акты Банка России издаются в трёх формах: инструкции, положения и указания. Между тем известно, что Банк России издаёт также письма, которые и вызывают споры относительно их правовой природы [5]. При этом обозначенная проблема не стояла бы настолько остро, если бы целый ряд писем Банка России не нёс фактически интерпретационный характер, то есть не являл бы собой по сути официальное толкование тех или иных положений законодательства, что получило особенно широкое распространение в сфере валютного регулирования и валютного контроля [6].

Кроме того, нельзя забывать о том, что акты Банка России в настоящее время являются одним из основных источников толкования антисанкционных мер, принимаемых указами Президента Российской Федерации в ответ на недружественные действия иностранных государств. Более того, судя по всему, нормативный характер могут приобретать даже ответы на часто задаваемые вопросы, которые Банк России периодически размещает на своём официальном сайте. В этом смысле крайне любопытен пример Управления США по контролю за иностранными активами (OFAC), которое нередко размещает на своём официальном сайте дайджесты и ответы на часто возникающие вопросы (FAQ).



Дело в том, что они не имеют реквизитов и иных атрибутов «формы права» как внешнего способа выражения правовых норм, однако при этом, согласно позиции американских судов, они всё же обладают нормативными свойствами в силу своей уникальности и особого положения OFAC в системе финансовых органов США [7].

Другой дискуссионный вопрос, являющийся, пожалуй, краеугольным камнем всей нормотворческой деятельности Банка России, состоит в месте его нормативных актов в системе действующего правового регулирования, в частности, о соотношении юридической силы его актов с иными подзаконными актами. Несмотря на то, что внешне данный вопрос представляется малоизученным, на что обращают внимание, например, М.М. Долгиева [8] и С.В. Львова [9], представляется целесообразным вместо пересмотра иерархии юридической силы многочисленных подзаконных актов, издаваемых в России, использовать стандартные теоретико-правовые начала разрешения нормативных коллизий (правила разрешения субстантивных и темпоральных коллизий, принцип *lex specialis derogat generali*, особенно учитывая, что предмет ведения Банка России, по которому он полномочен издавать нормативные веления, ограничен и всегда будет являться более специальным по отношению к подзаконным актам остальных государственных органов, издающих собственные подзаконные акты, а также другие принципы).

Однако проблема интерпретационного правотворчества имеет и другое измерение. Очевидно, что столь высокое его значение обусловлено пробельностью финансового (в частности, налогового) права, и в этом контексте единственным нормативным основанием разрешения тех или иных вопросов является исключительно разъяснение налогового органа. Так, обращает на себя внимание состав налогового правонарушения, предусмотренного пунктом 1 статьи 122 НК РФ. Противоправное деяние здесь состоит в неуплате или неполной уплате сумм налога, притом что данное положение содержит *numerous*



apertus способов и оснований, по которым бюджет недополучает налог или сбор («...в результате... других неправомерных действий (бездействия)»). В этой части можно согласиться с позицией С.Г. Пепеляева и Е.В. Овчаровой о принципиальной недопустимости такой широкой и абстрактной формулировки [10], поскольку это открывает дорогу, в том числе, к применению законодательства о налоговой ответственности по аналогии. Фактически это происходит в ситуациях, когда налоговый орган усматривает в действиях налогоплательщика попытку получения необоснованной налоговой выгоды. В то же время нормативная база состава необоснованной налоговой выгоды практически полностью отсутствует: налоговый орган ориентируется не на предписания законодателя, а на разъяснения ФНС России и соответствующие разъяснения Высшего Арбитражного Суда РФ, данные во многом *in abstracto* ещё до появления статьи 54¹ НК РФ [11].

Как видно, необычайная широта предмета финансового права не только является его «изюминкой», но и способна порождать серьёзные проблемы в нормотворческой и правоприменительной практике, сказывающиеся, в конечном счёте, на реализации конституционных прав и свобод граждан. При этом данные проблемы могут носить как глобальный (проблема высокого удельного веса интерпретационного правотворчества в финансовом праве), так и локальный характер.

Список литературы:

1. Пиликин Г.Г. О понимании предмета финансового права России с позиции структуры финансового права // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. № 3 (13). С. 45–53.
2. Винницкий Д.В. Предмет и система финансового права на современном этапе // Правоведение. 2002. № 5 (244). С. 30–42.



3. Иншакова А.О., Гончаров А.И. Ценные бумаги как предмет финансово-экономического интереса и объект гражданско-правовых отношений // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 4. С.97–110.
4. Демин А.В. Официальные разъяснения фискальных органов в контексте определённости налогообложения // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 31. С. 63–73.
5. Самигулина А.В. Актуальные вопросы повышения эффективности банковской деятельности // Право и экономика. 2017. № 4. С. 5–11.
6. Пастушенко Е.Н., Земцова Л.Н. Нормативные акты центрального Банка Российской Федерации в области валютного контроля как источники финансового права // Информационная безопасность регионов, 2017. С. 39-43.
7. Court in the Northern District of Texas. Exxon Mobil Corporation (Exxon) v. Treasury’s Office of Foreign Assets Control (OFAC). 2020.
8. Долгиева М.М. Криптовалюта в вопросах судебной практики // Современное право, 2018. № 12. С. 85–88.
9. Львова С.В. Квалифицированный инвестор: опыт, реальность и перспективы: монография // М.: Юстицинформ, 2020. 124 с.
10. Налоговое право: учебник для вузов. Т. 1 / Под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Пепеляев Групп, 2020. 796 с.
11. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 октября 2006 года № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды» // «Вестник ВАС РФ», № 12, 2006.