

УДК 33 DOI: 10.14451/2.187.43

Обязательство как способ регулирования финансовой системы государства

© 2024 **Васянина Елена Леонидовна**

Ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ФГБУН Институт государства и права РАН, доктор юридических наук. Институт государства и права Российской академии наук, Россия, Москва.

E-mail: elenavasianina@yandex.ru

Ключевые слова: финансовое обязательство, финансы, финансовое право, деньги, кредит, налог, бюджет, Банк России, денежно-кредитная политика, цена, эмиссия.

Одним из достижений современной теории финансового права является признание обязательственного характера финансовых правоотношений, возникающих в процессе формирования, распределения и использования средств публичных денежных фондов. Законодателем проводится серьезная работа по совершенствованию структуры финансового обязательства и приданию ему роли одного из ключевых регуляторов финансовой системы государства.

Однако ряд проблем в области осуществления финансовых обязательственных правоотношений, к числу которых относятся искажение, а также недостаточность условий исполнения финансовых обязательств, способствующих укреплению гарантий защиты права лица на распоряжение финансами, развитию инвестиционной активности хозяйствующих субъектов, контролю над движением капитала и т. д., до сих пор остались не разрешенными.

Проведенный анализ позволил автору сформулировать ряд выводов, которые могут иметь значение для развития финансово-правовой науки и служить в качестве направлений развития финансового законодательства.

В правовой доктрине обязательство рассматривается в нескольких аспектах: как правоотношение, то есть связь между субъектами, которые имеют субъективные права и несут юридические обязанности [1]; как кредит с юридической точки зрения [4]; как способ регулирования общественных отношений, применяемый наряду с позитивным обяzywанием, дозволением и запретом [3]; и как особый правовой режим взаимодействия субъектов, сущность которого заключается в состоянии несвободы [19].

Долгое время конструкция обязательства позиционировалась в качестве элемента частногоправового регулирования. Такой подход до сих пор присутствует в актах, закрепляющих правовой режим финансовой деятельности организаций. Например, в соответствии с Приказом Минфина от 13.06.1995 №49 «Об утверждении методических указаний по инвентаризации имущества и финансовых обязательств» под финансовыми обязательствами понимается кредиторская задолженность, кредиты банков, займы и резер-

вы. А на основании Международного стандарта финансовой отчетности (IAS) 32 «Финансовые инструменты: представление» финансовое обязательство представляет собой предусмотренную договором обязанность передать денежные средства или иной финансовый актив другой организации или обменяться финансовыми активами с другой организацией на условиях потенциально невыгодных для организации и т. д.

Несмотря на долгое и упорное отрицание представителями науки гражданского права факта существования обязательственных правоотношений в финансовой сфере, теория финансовых обязательств начала разрабатываться еще в советский период времени. Подтверждением этому являются, в частности, работы профессора С. В. Запольского, который еще в 80-е годы XX века рассматривал платежи в бюджет в качестве системы финансовых обязательств [16] и описал обязательственный метод возложения имущественной ответственности за финансовые правонарушения [5]. Более того, о применении конструкции обязательства в сфере публично-правового регулирования свидетельствуют нормативные правовые акты советской эпохи. В частности, речь идет о Постановлении Совета Министров СССР от 16 февраля 1971 г. № 105, согласно которому одной из задач Министерства финансов СССР является контроль над выполнением предприятиями финансовых обязательств перед государством, а также о Постановлении Совета Министров СССР от 30.07.1988 № 929, закрепляющем применение наряду со штрафными санкциями таких универсальных мер юридической ответственности, как взыскание неустойки и возмещение вреда.

Одним из достижений современной теории финансового права является признание обязательственного характера финансовых правоотношений, возникающих в процессе формирования, распределения и использования средств публичных денежных фондов [8; 9]. Складывающийся в правовой доктрине подход обусловлен, прежде всего, кредитной сущностью денег, платежей которых в условиях гражданского оборота,

как правило, разорван во времени с продажей товаров [2].

Законодателем проводится серьезная работа по совершенствованию структуры соответствующих типов финансовых обязательств и приданию им роли ключевых регуляторов финансовой системы государства. Об этом свидетельствуют появление дополнительных условий исполнения фискальных обязательств, препятствующих необоснованному обогащению иностранных контрагентов в результате применения в сделках нерыночных цен [21], введение с 1 января 2024 года налога на сверхприбыль [20], который позволит «...ввести цены в конус допустимых цен и затушить инфляцию» [22]. Введены и успешно применяются правовые инструменты регулирования расходных финансовых обязательств, к числу которых относятся обратный выкуп эмитентом ценных бумаг, ранее приобретенных государством за счет средств Фонда национального благосостояния [13], казначейское сопровождение расходов и т. д.

Вместе с тем многие проблемы в области осуществления финансовых обязательств до сих пор остаются не разрешенными. Это вызвано, прежде всего, отсутствием необходимых правовых средств воздействия на финансовую деятельность государства по таким направлениям, как регулирование ценообразования, управление денежной массой, проведение трансграничных операций и др.

Несовершенство механизма контроля над ценообразованием негативно сказывается на поддержании ценовой стабильности [12] как важнейшего условия обеспечения устойчивости национальной валюты, оказывающего непосредственное влияние на исполнение денежных обязательств. Очевидно, что применяемых Банком России инструментов денежно-кредитной политики недостаточно и на законодательном уровне целесообразно закрепить критерии, при наличии которых необходимо вмешательство государства в процесс регулирования цен на те или иные группы товаров. Далекое не случайно Федеральная антимонопольная служба подготов-

лен и направлен на согласование в Правительство РФ законопроект, определяющий условия вмешательства государства в регулирование цен [18].

Правовое регулирование финансовых обязательств, конкретизация их элементов должна осуществляться с учетом целей и предназначения финансового механизма государства. Проведенный анализ законодательства, а также складывающейся на его основе правоприменительной практики позволяет выявить случаи искажения условий обязательственных правоотношений, участвующих в развитии денежно-кредитного механизма. Например, иногда страховое правоотношение, обеспечивающее лежащее в основе эмиссии кредитных денег кредитное обязательство, и имеющее в данном случае аксессуарную природу, не выполняет свою функцию, но выступает инструментом обогащения страховых компаний, увеличивающих продажи через банковские сети. По данным правозащитников, 10–15% всех жалоб на банки приходится на случаи, когда заемщиков или их наследников заставляют погасить кредит из собственных средств при наличии страховки [14]. Иными словами, банки не удостоверяются о факте наступления страхового случая и не указывают в качестве должника (ответчика), помимо наследников заемщика, страховую компанию, с которой заемщик заключил договор личного страхования [10].

Другая проблема в сфере реализации финансовых правоотношений связана с тем, что структура налогового обязательства и условия его исполнения, как правило, заточены на реализацию фискальной функции государства, что не способствует развитию экономической и инвестиционной активности хозяйствующих субъектов и не позволяет раскрыть потенциал механизма налогообложения. В частности, речь идет об отсутствии в НК РФ обязанности по обеспечению модернизации основных средств за счет амортизационных отчислений. По оценкам специалистов, отсутствие налогового учета и контроля над целевым расходованием амор-

тизационных отчислений приводит к тому, что страна недополучает в год инвестиций на сумму порядка 3,2 трлн руб. [15] Не способствует устойчивому экономическому росту отсутствие дифференцированной ставки по налогу на прибыль в зависимости от инвестиционной активности организаций, в целях стимулирования которой в 2021 году Минфином России был подготовлен соответствующий законопроект. Однако на основании поручения Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2021 года «О корректировках налогообложения отдельных отраслей» из законопроекта были исключены положения об установлении повышенной налоговой ставки по налогу на прибыль, направляемую не на капитальные вложения, а на выплату дивидендов.

Следующая проблема заключается в том, что в актах финансового законодательства практически отсутствуют финансовые обязательства, конструкция которых обеспечивала бы интеграцию денежно-кредитной и бюджетной политики. Пожалуй, исключением является лишь закрепленный гл. 13.2 БК РФ правовой режим финансовых обязательственных правоотношений, формирование и исполнение которых происходит в процессе управления нефтегазовыми доходами федерального бюджета посредством проведения операций по пополнению или расходованию средств Фонда национального благосостояния.

Сложившееся в правовом регулировании направление в ряде случаев приводит к нескоординированности подходов Банка России и федеральных министерств по ключевым вопросам обеспечения финансовой стабильности Российской Федерации. Это затрудняет осуществление ЦБ РФ его ключевой функции по обеспечению устойчивости национальной валюты, которая реализуется посредством поддержания ценовой стабильности, являющейся необходимым условием трансформации и развития экономики. Банк России признает это, отмечая в Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики, что применение

антикризисных мер, к числу которых относится субсидирование процентных ставок по банковским кредитам, приводит к снижению эффективности трансмиссионного механизма как системы экономических связей, в рамках которых изменения ключевой ставки влияет на спрос и цены. Фактически это означает, что причиной роста цен, нивелирующих рост доходов населения, является не только мягкая денежно-кредитная политика, но и рост государственного долга [6], происходящий на фоне увеличения объемов эмиссии бюджетного рубля, первичным звеном которой является «...предоставление бюджетных ассигнований» [7].

Иными словами, ужесточение денежно-кредитной политики, к которой Банк России прибегает в целях сдерживания инфляции, приводит к активизации бюджетно-правового механизма насыщения экономики государства деньгами. Об этом свидетельствует создание государственных микрофинансовых организаций, увеличение за счет бюджетных средств объемов докапитализации региональных и федерального фонда развития промышленности, субсидирование льготных ставок по кредитам, предоставляемым банками, и т. д.

Исследуя вопросы осуществления финансовых обязательств, невозможно не обратить внимания на тот факт, что цифровая трансформация экономики и государственного управления привела к ослаблению гарантий защиты права участников гражданского оборота на распоряжение финансами. Закрепленная НК РФ конструкция фискального обязательства предполагает реализацию налогоплательщиком права самостоятельно определять назначение, период и вид платежа. Однако введенный с 1 января 2023 года правовой режим единого налогового платежа и единого налогового счета фактически предоставил налоговым органам возможность реализовать наряду с контрольно-надзорной функцией функцию по исчислению и даже уплате налога за налогоплательщика.

Помимо изложенного сегодня мы наблюдаем появление параллельного, в обход законодатель-

ства, регулирования денежных обязательств, основанного на актах операторов цифровых платформ и пользовательских соглашениях, позволяющих в безакцептном порядке, без ведома потребителей цифровых услуг списывать с их счетов денежные средства. По сути, речь идет о введении операторами цифровых платформ «налога на пользователей цифровых услуг». В целях устранения возникшей проблемы в настоящий момент в Государственную Думу ФС РФ представлен законопроект об обязанности продавца, взаимодействующего с потребителем на основании абонентского договора на периодические платежи, направлять потребителю уведомление о предстоящем списании [17].

Несомненно, предлагаемая законодательная инициатива заслуживает поддержки. Однако это не позволит в корне изменить ситуацию, которая во многом вызвана ошибкой законодателя, допущенной при формировании правового режима денежного обращения, складывающегося преимущественно из частноправовых методов регулирования, развитие которых приобрело неуправляемую форму и привело к установлению элементов денежного обязательства на уровне актов хозяйствующих субъектов (цифровых компаний). Законодатель явно упустил из виду тот факт, что защита права лица на распоряжение финансами является одним из основных назначений финансового права, а «...установление правовых норм и санкций является делом отдельной от частной собственности государственной власти» [11, с. 5].

Проведенный анализ позволил сформулировать ряд выводов, которые могут иметь значение для развития финансово-правовой науки и служить в качестве направлений развития финансового законодательства.

1. Правовое обеспечение финансовых обязательств, выступающих способом регулирования финансовой системы государства, должно быть нацелено, прежде всего, на закрепление условий их исполнения, способствующих развитию инвестиционной активности хозяйствующих субъектов, контролю над движени-

ем капитала, а также укреплению гарантий реализации конституционного права лица на распоряжение финансами, защита которого является основным предназначением финансового права.

2. В целях создания действенного механизма управления денежной массой, способствующего усилению уровня гарантий финансовой стабильности Российской Федерации, возникает настоятельная необходимость в разработке правового инструментария, обеспе-

чивающего интеграцию денежно-кредитной и бюджетной политики. В качестве такого инструмента может выступать конструкция финансового обязательства, условия возникновения и исполнения которого должны задавать параметры для сбалансированного применения лежащих в основе создания платежеспособности участников гражданского оборота кредитного и бюджетного механизмов.

Библиографический список

1. *Алексеев С. С.* Собрание сочинений в 10 т. Том 8 : Учебники и учебные пособия. – М. : Статут, 2010. – 480 с.
2. *Атлас З. В.* Очерки по истории денежного обращения в СССР: (1917–1925). – М. : Госфиниздат, 1940. – 248 с.
3. *Васянина Е. Л.* Денежные обязательства в частном и публичном праве // Современное общество и право. – 2020. – 2 (45). – С. 42–48.
4. *Годэмэ Е.* Общая теория обязательств. – 2020.
5. *Запольский С. В.* Самофинансирование предприятий : Правовые вопросы. – М. : Юридическая литература, 1988. – 160 с.
6. *Казанцев Н. М.* Институты финансового права. – М. : Юриспруденция, 2009. – 509 с.
7. *Кучеров И. И.* Законные платежные средства. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016. – 259 с.
8. *Мирошник С. В.* Финансовое обязательство как основа инновационного развития финансового права // Вопросы экономики и права. – 2012. – № 43. – С. 202–205.
9. *Омелехина Н. В.* Юридическая конструкция финансовых обязательств: концептуальные основы формирования // Журнал российского права. – 2016. – № 10. – С. 108–121.
10. Определение Верховного Суда РФ по делу № 49-КГ21-14-К6 от 25.05.2021 г.
11. *Ориу М.* Основы публичного права : монография. – М. : ИНФРА-М, 2023.
12. По данным Росстата с начала года по 20 ноября потребительские цены выросли на 6,31% / Коммерсантъ, 22 ноября 2023 г.
13. Постановление Правительства РФ от 05.11.2013 № 990 «О порядке размещения средств Фонда национального благосостояния в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов.
14. Пояснительная записка к проекту федерального закона № 163390-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)».
15. Пояснительная записка к проекту федерального закона № 341332-8 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в целях совершенствования учета амортизационных отчислений, направляемых на модернизацию основных фондов организаций».
16. *Предприятие. Закон. Управление / под ред. М. К. Юкова.* – М. : Юридическая литература, 1989. – 240 с.
17. Проект федерального закона № 405607-8 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей».
18. *Рылова Э.* Сдерживать подорожание яиц хотя бы в ручном режиме / Парламентская газета. – 2023. – URL: <https://www.pnp.ru/economics/sderzhivat-podorozhanie-yaic-khotyat-v-ruchnom-rezhime.html>.
19. *Савиньи Ф. К.* Обязательственное право / пер. с нем. В. Фукса, Н. Монро. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – 574 с.
20. Федеральный закон от 04.08.2023 № 414-ФЗ «О налоге на сверхприбыль».
21. Федеральный закон от 27.11.2023 № 539-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».
22. *Юровицкий В. М.* Эволюция денег: денежное обращение в эпоху изменений. – М. : ГроссМедиа, 2004. – 496 с.