ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)»

На правах рукописи

Линев Владимир Евгеньевич

ПОДЗАКОННЫЕ НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ КАК ИСТОЧНИКИ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

5.1.2 — Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Ялбулганов Александр Алибиевич

Москва — 2025

Оглавление

Введение 3
Глава 1. Теоретико-правовые основы понимания подзаконных нормативных актов в системе источников финансового права 19
1.1. Правовая природа подзаконного регулирования публичных финансов: генезис, юридические основания, пределы 19
1.2. Понятие, свойства и сущностные признаки подзаконного финансово-правового акта 46
1.3. Системные основания подзаконных источников финансового права .. 71
1.4. Классификация финансово-правовых подзаконных актов 93
Глава 2. Система подзаконных нормативных актов в финансовом праве 118
2.1. Нормотворческая деятельность Президента Российской Федерации в финансовой сфере 118
2.2. Нормотворческая деятельность Правительства Российской Федерации в финансовой сфере 142
2.3. Место и роль ведомственных нормативных актов в финансово-правовом регулировании 171
2.4. Региональные и местные подзаконные нормативные акты 202
Заключение 228
Библиографический список 238

Введение

Актуальность темы исследования обуславливается высоким уровнем динамизма и экспансии финансового права как отрасли, расширением ее предмета. За последние десятилетия финансовое право качественно изменилось: появились новые правовые институты, формы, методы и области правового регулирования, заметно усложнилась его система.

Все это сопровождается значительным ростом многоуровневого нормативного правового массива. Количество подзаконных нормативных правовых актов с каждым годом только увеличивается, постоянно в них вносятся масштабные изменения и дополнения. Отдельные положения устаревают, утрачивают свою актуальность и нуждаются в корректировке. При такой динамике правовой жизни и скорости правотворчества нарушаются и системные связи между законодательными и подзаконными актами.

К названным проблемам стоит добавить проблему разграничения области законодательного и подзаконного нормотворчества при регулировании общественных отношений в сфере публичных финансов, проблему разграничения и конкретизации полномочий между уровнями публичной власти. Они обнажают недостатки правового регулирования.

Все перечисленные процессы объективно нуждаются в анализе, упорядочении, приведении их в стройную научно обоснованную систему с учетом требований, предъявляемых к внутреннему строению финансового права. Возникает необходимость в научном исследовании, направленном на анализ свойств и содержания иерархии нормативных правовых актов, существующих противоречий и выявления путей их разрешения. Можно с уверенностью утверждать, что за последнее время накоплен большой правотворческий и правоприменительный опыт. В то же время юридическая практика постоянно вскрывает проблемные области, ставит новые вопросы, на которые современная

теория финансового права не всегда может дать полноценные ответы.

Соответственно, процесс разработки и принятия подзаконных нормативных правовых актов на различных иерархических уровнях лишен надлежащего научно-методического обеспечения. Данная ситуация обусловливает снижение качества подзаконного правотворчества, что, в свою очередь, приводит к утрате юридической эффективности финансового законодательства в целом.

Финансово-правовая наука отчасти решает возникающие проблемы. Однако следует признать, что на сегодняшний день комплексная теория источников финансового права как учение о понятии, юридической природе, иерархии и системных взаимосвязях их различных видов полностью не сформировалась. Между тем необходимость такой концептуальной разработки признается уже не первый год.

Очевидно, что без формирования системных представлений об источниках финансового права в целом и подзаконных нормативных правовых актах в частности невозможно достичь успеха в практике финансово-правового регулирования. Как следствие, участники финансовых отношений испытывают сложности в реализации своих прав и обязанностей, а нормативные акты лишаются регуляторного качества, приобретают декларативный характер.

Представляется, что на современном этапе анализ концепции подзаконного правотворчества представляет собой приоритетную научную задачу, решение которой будет способствовать развитию финансовых отношений.

Все это говорит о том, что настало время для целенаправленного и системного изучения подзаконного регулирования в сфере публичных финансов.

Степень разработанности темы исследования. Проблематика финансово-правового регулирования, равно как и источников финансового права, постоянно вызывала интерес ученых в той или иной степени.

В рамках настоящего диссертационного исследования соискатель опирался на труды ведущих специалистов в сфере финансового права: Л.Л. Арзумановой,

Н. М. Артемова, О.В. Болтиновой, Н.В. Васильевой, О. Н. Горбуновой, Е. Ю. Грачевой, А. В. Демина, С. В. Запольского, М.Ф.Ивлиевой, А.Н. Козырина, И.И.Кучерова, М.И.Пискотина, Г. Ф. Ручкиной, Н.А.Саттаровой, М.В. Сенцовой (Карасевой), А.А. Тедеева, Д. В. Тютина, Н. И. Химичевой, И.А. Цинделиани, Н.А. Шевелевой, А.А.Ялбулганова и др.

Однако проводимые изыскания в этой области являются либо предельно широкими, либо крайне узкими, раскрывающими лишь отдельно взятые проблемы. Это, в свою очередь, не дает возможности сконцентрироваться на отдельной подсистеме источников финансового права — подзаконных актах.

До 2025 года единственной работой, посвященной комплексному исследованию нормативных правовых актов, являющихся источниками финансового права Российской Федерации, является кандидатская диссертация Н. И. Чужиковой [1], защищенная в 2004 году. В работе подзаконные акты рассматриваются весьма фрагментарно, как часть системы источников финансового права. Изучение собственно подзаконных актов не являлось самостоятельной задачей этого исследования.

С почти одноименной, но уже с докторской работой в 2025 году вышел на защиту С. Г. Еремин [2]. Его исследование охватывает достаточно большой перечень нормативных актов, включая источники международного финансового права, и даже такие нехарактерные для российского финансового права источники, как правовые обычаи. То есть работа С. Г. Еремина представляет собой более широкое исследование, чем настоящая диссертация.

Стоит также упомянуть работы И. А. Кривых и С. Г. Олейниковой. Они ограничиваются исследованием только источников налогового права Российской Федерации[3].

---

[1] *Чужикова Н. И.* Источники финансового права : дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. 227 с.

[2] *Еремин С. Г.* Источники финансового права как отрасли российского права : дис. … докт. юрид. наук. Курск, 2025. 449 с.

[3] *Кривых И. А.* Источники налогового права Российской Федерации : понятие, проблемы классификации, основные принципы действия : дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008.

Существуют также научные статьи, отражающие отдельные аспекты исследуемой темы, что недостаточно для построения концепции подзаконного правотворчества. Вышесказанное позволяет говорить о том, что становление теории источников финансового права, в том числе в части подзаконных актов, находится все еще на начальном этапе своего развития. В предлагаемой соискателем редакции подзаконные нормативные правовые акты не были ранее исследованы ни одним ученым на монографическом уровне.

В дореволюционный период в правовой науке тема источников права затрагивалась в работах А. Ф. Евтихиева, И. А. Ивановского, Н. М. Коркунова, Н. И. Лазаревского, В. М. Хвостова и других ученых.

В юридической науке советского и начала постсоветского периодов исследования подзаконных актов проводились преимущественно в общетеоретическом плане. Среди наиболее значимых можно выделить работы таких правоведов, как А. И. Абрамова, С. С. Алексеев, Ю. Г. Арзамасов, С. В. Бошно, Н. В. Вантеева, С. Л. Зивс, А. В. Злобин, С. Ф. Кечекьян, Д. А. Керимов, В. В. Лазарев, В. О. Лучин, А. В. Малько, М. Н. Марченко, А. В. Мицкевич, М. Б. Румянцев, Ю. А. Тихомиров, В. А. Толстик, В. П. Уманская и ряд других.

Следует отметить, что общая теория права, казалось бы устойчивая к внешним проявлениям, не статична: появляются постклассические концепции источников права, предлагающие собственное видение решения проблемы правового регулирования, что, несомненно, следует учитывать в отраслевом исследовании.

Существуют немногочисленные монографические исследования подзаконных актов, но в других отраслях права. Среди таких исследований следует выделить работу Ф. В. Грушина[4].

---

284 с.; *Олейникова С. Г.* Источники налогового права Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2005. 197 с.

[4] *Грушин Ф. В.* Подзаконные нормативные правовые акты — источники уголовно-исполнительного права : дис. … канд. юрид. наук. Рязань, 2004. 241 с.

Таким образом, подзаконные акты как источники финансового права представляют собой одно из малоисследованных направлений в финансово-правовой науке, что требует научного осмысления, выявления их роли и места в современных условиях.

Объектом исследования выступают общественные отношения, в рамках которых осуществляется подзаконное правовое регулирование в сфере публичных финансов.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты, содержащие нормы финансового права, доктринальные источники права, материалы судебной практики, которые так или иначе затрагивают подзаконное финансово-правовое регулирование.

Целью исследования является формирование комплексного представления о системе подзаконных источников финансового права с учетом историко-правового опыта; определение их сущности, предназначения и пределов в правовом регулировании; выявление регуляторных проблем и их решение на основе созданных концептуальных положений.

Реализация обозначенной цели обеспечивается посредством решения блока **задач**, которые отражают логическую структуру диссертации:

— на основе историко-правового дискурса проанализировать существующие подходы, определяющие генезис, правовую и онтологическую природу подзаконного финансово-правового акта;

— выявить атрибутивность, описать особенности, показать значение подзаконного финансово-правового акта как одного из регуляторов финансовых отношений;

— раскрыть системные основания и свойства подзаконных источников финансового права, обосновать влияние системных качеств на уровень правового регулирования;

— провести систематизацию, разработать критерии классификации и определить виды подзаконных актов;

— раскрыть основные положения доктрины "делегированного правотворчества", установить императивные требования, определяющие пределы подзаконного регулирования, разграничить сферы законодательного и подзаконного регулирования;

— исследовать основные формы правотворческой деятельности Президента Российской Федерации в финансовой сфере;

— изучить правотворческую практику Правительства Российской Федерации в финансовой сфере и определить особенности тенденций ее развития;

— определить место и роль ведомственных нормативных актов в финансово-правовом регулировании, выявить проблемные области официального толкования и предложить возможные способы решения исследуемых проблем;

— провести содержательный анализ подсистемы региональных и местных нормативных правовых актов в системе подзаконных актов, обобщить опыт правового регулирования на региональном и местном уровнях в контексте их системного взаимодействия с законами в процессе их реализации.

Теоретическую базу исследования сформировали ключевые работы в области публичного права. Эти источники включают монографии, диссертации и другие научно-исследовательские материалы по конституционному, административному и финансовому[5] праву. Общеправовую основу диссертации

---

[5] Финансово-правовые исследования составляют существенный пласт работ в области публичного права. См.: например. Артемов, Н. М. Валютный контроль: монография / Н. М. Артемов. – М. : Профобразование, 2001. – 126 с. ; Актуальные проблемы финансового права: монография / Л.Л. Арзуманова ,Н.М.Артемов, О. В. Болтинова; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: Норма, ИНФРА-М, 2016. 208 с.; Артюхин, Р. Е. Государственный финансовый контроль: федеральные институты./ Р. Е. Артюхин, А. Н. Козырин, А. А. Ялбулганов ; под ред. А. Н. Козырина. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. – 216 с.; Васильева Н.В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: НОРМА, 2017. 304 с.; Горбунова, О.Н. Избранное/О.Н. Горбунова. – М.: РГУП, 2017. – 542 с.; Грачева, Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля/Е.Ю. Грачева. – М.: Юриспруденция, 2000. – 192 с.; Гузнов, А. Г. Регулирование, контроль и надзор на финансовом рынке в Российской Федерации / А. Г. Гузнов, Т. Э. Рождественская. – М. : Юрайт, 2019. — 500 с.; Запольский, С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: Монография/С. В. Запольский. – М.: РАП; Эксмо, 2008. – 160 с.; Карасева, М.В. Финансовое правоотношение/М.В. Карасева. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2001. – 288с.; Кикавец, В. В. Финансовый контроль публичных закупок в Российской Федерации : монография / В. В. Кикавец, Ю. К. Цареградская ; под ред. В. В. Кикавца. – М. : Проспект, 2022. – 208 с.; Козырин А. Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики/ А.Н. Козырин, – М.: Манускрипт, 1993. – 112 с.; Кучеров И.И. Теория налогов и сборов (Правовые аспекты): монография. М.: ЮрИнфоР, 2009. – 162; Принципы финансового права: монография / Цинделиани И.А. и др./под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2022. – 560 с.; Рукавишникова И.В. Метод финансового права.

составляют исследования по теории государства и права. В процессе диссертационной работы автор использовал труды как российских, так и зарубежных специалистов, специализирующихся на проблемах финансово-правового регулирования.

Методология диссертационного исследования основана на принципах диалектической теории познания. Применение диалектического метода позволило выявить внутренние закономерности эволюции подзаконного правотворчества в сфере публичных финансов, а также способствовало анализу подзаконных нормативных правовых актов в системном единстве, взаимосвязи и взаимодействии с законодательными актами.

Историко-правовой метод обеспечил возможность изучить генезис подзаконных нормативных правовых актов в финансовой сфере, позволил проследить процесс их развития, выявить основные причины возникновения подзаконного регулирования и всесторонне обобщить полученные данные.

Посредством формально-догматического метода были установлены сущностные признаки подзаконного нормативного правового акта, уточнено его понятийное наполнение и определено место в системе источников финансового права. Этот метод также позволил классифицировать подзаконные акты и тем самым сформировать о них более полное и системное представление.

При написании диссертации применялись и другие универсальные методы: анализа, обобщения, сопоставления, описания, которые позволили достичь необходимой полноты, ясности и целостности в работе.

Нормативная база исследования охватывает положения Конституции РФ,

---

Монография/И.В. Рукавишникова; отв. ред.: Химичева Н.И. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2004. – 288 с.; Рябова, Е.В. Публичный финансовый контроль: выявление сущности явления/Е.В. Рябова//Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2019. – № 2. – С. 103 – 123; Саттарова, Н.А. Отдельные проблемы и перспективы совершенствования правопорядка в сфере публичных финансов // Финансовое право. 2025. № 6. С. 11 – 14; Соколова, Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э. Д. Соколова. – М. : Юриспруденция, 2019. – 262 с.; Шевелева, Н.А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ/ Н.А. Шевелева. – Санкт-Петербург: Издательский дом Санкт-Петербургского университета, 2004. – 278 с.; Ялбулганов, А.А. Предмет и система финансового права: Монография/А.А. Ялбулганов. – М.: ИППИ, 2015. – 192 с.

федеральных конституционных и федеральных законов, акты Президента РФ и Правительства РФ, а также иные подзаконные нормативные правовые акты, включая утратившие силу, но представляющие научный интерес.

Эмпирическая база исследования формируется на основе обширного массива материалов судебной практики, включающего решения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также судов иностранных государств в области публичных финансов. Дополнительно анализируются законопроекты, политико-правовые акты, официальные письма федеральных органов власти и иные документы, способствующие всестороннему рассмотрению исследуемых вопросов.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке принципиально нового концептуального подхода к роли и месту подзаконных нормативных правовых актов в системе финансово-правового регулирования в конкретно-исторических (экстраординарных) условиях, а именно: недружественные действия ряда зарубежных государств, затрагивающих экономику нашего государства, специальная военная операция, мировые финансовые кризисы, пандемия и пр.

В результате исследования: определены подвижные границы подзаконного регулирования в финансовой сфере; раскрыто функциональное предназначение, выявлены отраслевые критерии и требования систематизации подзаконных нормативных актов; определены содержательные особенности классификации ведомственных нормативных правовых актов; выявлены предпосылки и условия реализации концептуальной модели "делегирования (субделегирования) законодательных полномочий" в адрес органов исполнительной власти; исследованы ключевые правовые проблемы, возникающие в связи с нарушением пределов компетенций финансовых и налоговых органов, проведен их анализ; приведено теоретическое обоснование частичного перераспределения регуляторных полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами

в рамках концепции "опережающего правового регулирования"; концепция "скрытых" конституционных полномочий Правительства РФ, Президента РФ в сфере публичных финансов получила новое прочтение в контексте единства системы публичной власти; предложены меры, обеспечивающие качество подготовки ведомственных актов в финансовой сфере, придания им свойств точности и определенности.

На защиту выносятся следующие положения, теоретические выводы и предложения, обладающие научной новизной:

1. Отправной точкой исследования является определение правовой природы подзаконного регулирования. Системный подход позволяет рассматривать подзаконные нормативные правовые акты в области публичных финансов, в качестве самостоятельной, внутренне согласованной подсистемы источников финансового права, находящейся в неразрывном единстве с подсистемой законодательных актов, и призванной обеспечивать реализацию последней. Именно системообразующие связи, соединяющие множество разнородных по своему содержанию подзаконных актов различных финансово-правовых сфер (бюджетной, налоговой, валютной, банковской и др.), разные уровни регулирования (федеральный, региональной, местный), позволяют говорить о целостной системе источников финансового права.

По мере экспансии финансово-правового регулирования в ответ на внешние вызовы, санкции, изменения экономики и общества эти взаимосвязи существенно усложняются. Изменяется характер и степень влияния одних актов на другие. В результате приобретаются новые системные - интегральные свойства, что порождает дихотомию в понимании правовой природы подзаконных актов. С одной стороны, материальный взгляд, который рассматривает эти акты как логическое продолжение финансового законодательства и его неотъемлемую составную часть, а с другой – формальный, исключающий подзаконные акты из состава законодательства как такового.

Обе концепции в работе примиряются, поскольку в действительности они

не являются антагонистами, а дополняют друг друга и имеют право на существование с учетом регулирования отдельных сфер публичных финансов.

2. Предлагается концепция функциональной равнозначности подзаконного нормативного правового акта в сочетании с концепцией умного регулирования, где основное внимание переносится с процесса регулирования на результат. Как показало исследование, между юридической силой акта и значимостью регулируемых им отношений отсутствует прямая корреляция. И закон, и подзаконный нормативный правовой акт регулируют общую сферу – публичные финансовые отношения. Оба типа актов равнозначны по регулятивной значимости.

Функциональный подход смещает взгляд с формальной иерархической модели к материальному (содержательному) взгляду на право, концентрируясь на регулятивном эффекте. Такой тип правопонимания допускает правотворческую активность органов исполнительной власти в сферах законодательного регулирования, что отвечает антропоцентричному императиву служения права интересам человека.

3. Находясь в различном иерархическом отношении друг к другу, подзаконные нормативные правовые акты существуют не изолировано, а в определенной взаимосвязи и взаимообусловленности. С учетом значительно возрастающего нормативного финансово-правового массива, появлением новых правовых институтов, субъектов и объектов права, связей и форм регулирования актуализируется проблема систематизации подзаконных нормативных актов, которую предлагается проводить на основе отраслевого критерия. В работе выделяется несколько системных оснований, обеспечивающих логическую и функциональную связность: целостность отрасли финансового права, отражающая связь между системой права и системой нормативных правовых актов; адаптивность к изменяющимся общественным отношениям, их развитию, включая процессы цифровизации, киберпространство, системы искусственного интеллекта и пр., смещающая вектор правотворческой работы в сторону

технического регулирования; удобство практического применения, включая обеспечение структурной рациональности и оптимизацию правовой материи, направленных на устранение редундантности (чрезмерной усложненности, юридически необоснованной избыточности, громоздкости) регулирования, бюрократизации права, подрывающих устойчивость правовой системы; антропоцентричная ориентация права; аксиологическое (ценностное) и нормативное единство, проявляющееся в их субординации и функциональной взаимосвязи.

4. К числу дефектов нормативного правового обеспечения относится проблема своевременного и исчерпывающего подзаконного регулирования. В результате нескоординированного нормотворчества системные связи в едином правовом пространстве перестают функционировать эффективно, а право дистанцируется от реальных общественных нужд и ослабляет свои регуляторные функции.

Для обеспечения полноты, своевременности и эффективности правового регулирования предлагается на уровне кодифицированных законодательных актов и законов системообразующего характера нормативно установить правило, закрепляющее подготовку и принятие необходимых подзаконных нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию законодательных положений, одновременно с подготовкой и принятием закона.

Принцип параллельного нормотворчества вместо последовательного процесса широко поддерживается в юридическом дискурсе, но до сих пор не имеет законодательного воплощения, что на практике приводит к судебным спорам и неопределённости. В то же время законы эффективны только тогда, когда они своевременно обеспечены всей полнотой качественного подзаконного регулирования.

5. Сфера подзаконного регулирования финансовых отношений имеет динамический характер, следствием чего является их усложнение. Это объективно приводит к такому явлению, как инфляция правовой материи.

Расширение пределов сферы регулирования и чрезмерная свобода ведомственного правотворчества порождает проблему разграничения предметной области регулирования финансовых отношений законом и подзаконными актами.

В диссертации установлено, что пределы подзаконного регулирования не статичны, имеют свойства расширения. В кризисные периоды они обладают большей подвижностью: предмет, традиционно относящийся к ведению законодателя, частично может переходить к органам исполнительной власти.

Это включает нормативно-правовое регулирование в сфере налогов и сборов, валютное регулирование и валютный контроль, и другие финансово-правовые области. Такое регулирование, с одной стороны, отражает общественную потребность, поскольку продиктовано требованиями стабильности финансовых отношений, своевременной защитой частных и публичных интересов. Оно позволяет оперативно противостоять внешним вызовам и реагировать на возникающие угрозы, обеспечивая тем самым экономическую безопасность и финансовый суверенитет России. С другой стороны, экстраординарные обстоятельства сами по себе не могут отменять систему сдержек и противовесов.

Расширение компетенционных пределов будет являться конституционно обоснованным только тогда, когда соблюдается баланс законодательного и подзаконного регулирования. Обеспечительный механизм искомого равновесия включает выполнение следующих условий: а) временный характер расширенной нормотворческой компетенции органов исполнительной власти, с возможностью продления; б) реализация принципа разумной достаточности; в) подтверждение принятых правовых решений волей законодателя в незначительный период времени. Соблюдение перечисленных условий демонстрирует согласованность и единство в действиях законодательной и исполнительной власти.

6. Акты Президента РФ, с одной стороны, отличаются большей оперативностью и могут восполнять существующие пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, а также в

рамках чрезвычайного реагирования в случае угрозы финансовой безопасности государства. С другой стороны, в отличие от законотворчества не содержат предварительных обсуждений, процедура принятия их нормативно не урегулирована. Все это порождает проблему сбалансированности системы сдержек и противовесов. Эта проблема усугубляется в тех случаях, когда Президент РФ принимает нормативные правовые акты в ключевых сферах финансово-правового регулирования (налоговой, валютной и банковской), не имея при этом закрепленной отраслевыми законами компетенции.

В диссертации обосновывается, что первичность правового регулирования, широкая нормотворческая дискреция и концепт "скрытых полномочий" сами по себе не изменяют подзаконную природу принимаемых актов и не уравнивают в иерархии указы с законами. Это предполагает выполнение требования непротиворечия их закону, сохраняющего высшую юридическую силу, невозможности изменения смысла положений отраслевого законодательства. Принятые в таком оперативном порядке нормативные дополнения допустимы, если они преследует конституционно закрепленные цели, имеют исключительный характер и впоследствии легитимизированы законодательным актом.

7. Раскрывается не исследованный ранее в доктрине финансового права феномен "субделегирования нормотворческих полномочий", правовые механизмы его реализации. В частности, требуют оценки, среди прочего, объем и пределы подзаконного субделегирования в фискальной сфере при регулировании отдельных элементов обязательных неналоговых публичных платежей, учитывая повышенный стандарт к форме правового акта.

Передача нормотворческих полномочий, органом публичной власти, полученных в порядке законодательного делегирования порождает проблему институционного баланса, осложненную проблемой эффективности контрольных механизмов. На практике даже встречаются случаи вовлечения в нормотворческую процедуру негосударственного юрисдикционного субъекта.

Такая процедура имеет существенные ограничения. В диссертации

доказано, что орган публичной власти, получивший полномочия, не может по своему усмотрению распоряжаться ими, в том числе передавать реализацию этих полномочий или их часть другим органам публичной власти в отсутствие на то прямого указания законодателя. Если же законодатель допускает в разумных границах возможность такой передачи, то это не освобождает его от необходимости указания объема передаваемых полномочий и предмета правового регулирования, включая конкретизацию его основных параметров или, по крайней мере, критериев их определения.

Предметом делегирования во всяком случае не может быть нормотворчество по тем вопросам, регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ относится к исключительной прерогативе законодателя.

8. Обосновывается возможность подачи заинтересованным лицом (прокурором) заявления в суд о понуждении принятия соответствующим ведомством нормативного правового акта в случае его уклонения от исполнения предусмотренной законом обязанности по изданию такого акта. Предложенный способ судебного понуждения правотворческого органа не противоречит принципу разделения властей. Напротив, он направлен на укрепление законности и правопорядка, позволяет устранить пробелы в правовом регулировании, защитить нарушенные публичные и частные интересы, а также обеспечить верховенство закона путем реализации в полной мере положений законодательного акта.

Теоретическая значимость результатов исследования заключается в углублении и уточнении ключевых положений финансового права, а также общей теории государства и права посредством детального изучения сущности и характеристик подзаконных нормативных правовых актов, их системных особенностей, архитектоники самой системы таких актов, ее организационных принципов и закономерностей функционирования, а равно специфики нормотворческой деятельности органов исполнительной власти.

Полученные выводы способствуют развитию общей теории источников

права, акцентируя внимание на ее отраслевом — публично-правовом (финансовом) измерении. Материалы диссертации вносят вклад в систематизацию научных взглядов относительно юридической природы подзаконных нормативных правовых актов в сфере публичных финансов. Некоторые результаты исследования позволяют подвергнуть пересмотру ранее устоявшиеся концепции, поднимая их на более высокий уровень теоретического осмысления. Представленные предложения применимы в последующих научных изысканиях для разработки механизмов повышения действенности финансово-правовых подзаконных актов.

Практическая значимость результатов исследования обусловлена тем, что разработанная теория источников финансового права обладает непосредственной прикладной ценностью для практики финансовых отношений. Полученные результаты способствуют снижению уровня правовой неопределенности и минимизации конфликтных ситуаций в сфере финансового регулирования.

Выводы, сделанные в рамках диссертационного исследования, могут использоваться в нормотворческой деятельности органов публичной власти и правоприменительной практике, что, в свою очередь, способствует повышению эффективности государственного управления в финансовой сфере. Кроме того, материалы исследования обладают потенциалом для использования в образовательном процессе, включая разработку учебных пособий, методических материалов, а также проведение лекционных и практических занятий по дисциплине "Финансовое право".

Достоверность и обоснованность выводов диссертации обеспечивается анализом значительного количества отечественных и зарубежных научных и нормативных источников, а также применением научной методологии, включающей универсальные и специальные методы познания. Это позволило обеспечить высокий уровень объективности полученных результатов.

Апробация результатов исследования. Диссертация была рассмотрена

в рамках заседаний кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). Основные положения, выводы, а также рекомендации отражены в четырех научных публикациях автора в российских рецензируемых научных изданиях, предназначенных для опубликования научных результатов диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата юридических наук, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка использованной литературы.

Глава 1. Теоретико-правовые основы понимания подзаконных нормативных актов в системе источников финансового права

1.1. Правовая природа подзаконного регулирования публичных финансов: генезис, юридические основания, пределы

Формирование концепции подзаконного правотворчества, построение иерархической правовой системы корнями уходит в XIX в. Исторически ее связывают с изданием Свода законов Российской империи 1833 г.[6] До этого момента видового разделения правовых актов, их соотношения между собой, выделения закона как обособленного источника права и главного регулятора общественных отношений не происходило.

Примерно в это же время начинает зарождаться новая отрасль права — финансовое, внешнее выражение, которого проявляется в соответствующих формах — источниках права.

Исследование природы подзаконного правотворчества является межотраслевым и общетеоретическим одновременно. Оно неразрывно связано с развитием научных представлений о понятии закона и формах его выражения.

Законы в Российской империи имели различные правовые формы: от уложений до докладов, удостоенных Высочайшего утверждения. Причем, по выражению профессора Н. С. Суворова, "смысл каждого из этих терминов не был точно установлен"[7].

Финансовое законодательство Российской империи не было кодифицировано, что осложняло его практическое применение. Регулирование сферы публичных финансов происходило в основном уставами

---

[6] См. подробнее: *Пашенцев Д. А.* Российская законотворческая традиция: онтология процесса // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 9.; *Михеева И. В.* Российское правотворчество: традиционные акценты истории // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 100.

[7] *Суворов Н. С.* Лекции по энциклопедии права. М. : Печатня А. И. Снегиревой, 1907. С. 64.

и положениями[8].

Термин "законодательство" того периода имел широкое понимание и включал в себя не только законы в собственном смысле, но и ведомственные нормативные акты и иные источники права, призванные развивать положения закона. Монарх в условиях самодержавной власти выступал законодателем, а сам закон следовало понимать как правовой акт, содержащий норму права.

Множественность форм нормативных актов, по замечанию дореволюционных ученых, сопровождалась отсутствием их четкой иерархии. Как отмечал Г. Э. Блосфельдт, "понятия закона и указа не поддавались сколько-нибудь точному формальному разграничению по русскому государственному праву"[9].

А. Ф. Евтихиев также указывал, что административные акты трудно было отличить от законодательных: "по своему содержанию они те же законы <…>, называются вторым законодательством"[10].

Следует отметить, что и современные ученные видят в определении категории "законодательство" важную теоретическую и практическую проблему, и потребность в ее научном обосновании и даже нормативном закреплении. Связано это с выделением двух основных концептуальных подходов к пониманию данного понятия: широкого и узкого. Но при этом ни один из них, на наш взгляд, не представляется безупречным.

Концепция широкого понимания закона нашла отражение не только в дореволюционной эпохе, но и получила продолжение в нормотворческой и правоприменительной практике как в советском, так и постсоветском периодах. Ряд ученых искусственному расширению понятия "законодательство" находят историческое объяснение — из-за дефицита

---

[8] См. подробнее *Пашенцева Д. Д.* Система источников права Российской империи в XIX веке: основные характеристики и особенности развития // Вестник МГПУ. Серия "Юридические науки". 2021. № 2 (42). С. 99.

[9] *Блосфельдт Г. Э.* "Законная" сила Свода законов в свете архивных данных. Петроградъ : Сенатская типография 1917. С. 1.

[10] *Евтихиев А. Ф.* Законная сила актов администрации. Люблин : Губернская тип., 1911. С. 44.

законов в советский период[11].

Сторонники широкого подхода отмечают преждевременность понимания закона в узком значении, поскольку для такого перехода должны сложится объективные условия, которых в настоящий момент нет. А. В. Злобин, Е. П. Рысина отмечают, что следует учитывать "специфику российского правосознания, реальный уровень развития демократии, неурегулированность многих сфер социальной жизни, дефицит законов по многим важным вопросам"[12].

Широкий подход мы видим в законодательстве о бухгалтерском учете[13], об обязательном пенсионном страховании [14], о защите и поощрении капиталовложений [15], о применении контрольно-кассовой техники [16], о концессионных соглашениях [17], включающих в свой состав помимо собственно закона иные нормативные правовые акты.

Такое регулирование, по мнению Конституционного Суда РФ, не содержит технико-юридических пороков. Так, подвергая конституционной проверке порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, который должен быть установлен *законодательством Российской Федерации* (так было записано в первоначальной редакции п. 3 ст. 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды" [18]), Конституционный Суд РФ термин "законодательство" истолковал как

---

[11] *Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю.* Юридическая энциклопедия. М., 2008. С. 342.

[12] *Злобин А. В. Рысина Е. П.* Законы и подзаконные акты в системе нормативных правовых актов Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. № 3. С. 220.

[13] Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ "О бухгалтерском учете" // Собрание законодательства РФ. 12.12.2011. № 50. Ст. 7344.

[14] Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации" // Российская газета. 2001. № 247.

[15] Федеральный закон от 01.04.2020 № 69-ФЗ "О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 06.04.2020. № 14 (часть I). Ст. 1999.

[16] Федеральный закон от 22.05.2003 № 54-ФЗ "О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации" // Российская газета. 2003. № 99.

[17] Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях" // Российская газета. 2005. № 161.

[18] Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" // Собрание законодательства РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.

собственно федеральные законы, так и "принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (статья 3), а значит, и нормативные акты Правительства Российской Федерации"[19].

Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) в своей практике также исходил из "содержательного", а не "формального" смысла термина "закон". Выражения *"in accordance with the law"* (в соответствии с законом) и *"prescribed by law"* (предусмотрено законом), имеющиеся в Конвенции о защите прав человека и основных свобод, суд истолковывает широко, как "в соответствии с правом", "предусмотрено правом". Закон в понимании суда — это не только статутное право, но и нормативные правовые акты с более низкой юридической силой, включая делегированное и судебное "нормотворчество". В целом "закон" — это действующая норма права в том виде, в каком ее интерпретируют компетентные суды[20].

В этой связи В. В. Лазарев обращает внимание на юридическую технику изложения нормы, например "<…> "установленных федеральным законом", а не "законодательством" (последнее часто понимают широко)"[21].

Применительно к финансовому законодательству следует отметить его собирательную основу, объединяющую в себе бюджетное, налоговое и валютное законодательство (во всяком случае их структура имеет нормативное закрепление). Данный термин преимущественно встречается в доктринальных источниках, который раскрывается как "совокупность нормативных правовых актов"[22], так и "совокупность финансовых законов"[23],

---

[19] Определение КС РФ от 10.12.2002 № 284-О "По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ. 2003. № 2.

[20] Case of NIT S.R.L. v. the Republic of Moldova no. 28470/12, § 157–161, 5 April 2022 (Application no. 28470/12) URL: https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-216872%22]}

[21] *Лазарев В. В.* Судебный активизм в формировании правового пространства // Журнал российского права. 2021. № 9. С. 11.

[22] *Соколова Э. Д.* Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М. : Юриспруденция, 2019. С. 104; *Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д.* Финансовое право : учеб. М. : Норма; ИНФРА-М, 2013. С. 32.

регулирующих финансовую деятельность публично-правовых образований.

"Законодательство" в узком смысле состоит исключительно из законов, принятых законодательным органом. Причем обосновывается точка зрения, что в данный объем понятия должны попадать только федеральные законы, чтобы не было смешения и отождествления по уровню юридической силы с законами субъектов Российской Федерации[24].

Например, в Федеральном законе от 10.12.2003 № 173-ФЗ "О валютном регулировании и валютном контроле"[25] изначально произведено разграничение "валютного законодательства Российской Федерации" и "актов органов валютного регулирования и актов органов валютного контроля" (ст. 4). В состав валютного законодательства Российской Федерации включены только федеральные законы.

Законодательство Российской Федерации о налогах и сборах также исключает подзаконные нормативные акты (ст. 1 НК РФ). В Налоговом кодексе РФ [26] нормативные правовые акты муниципальных образований и федеральной территории "Сириус" о местных налогах и сборах именуются "другими нормативными правовыми актами" (п. 6 ст. 1 НК РФ) только потому, что представительные органы муниципального образования, не являясь органами государственной власти, не имеют возможности принимать законы. Отдельные элементы налогообложения принимаются только представительными органами муниципальных образований — по сути местным законодателем, тем самым обеспечивая принцип законного установления налога.

Аналогичный узкий подход заложен в ст. 2 Бюджетного кодекса

---

[23] *Пиликин Г. Г.* Понимание и соотношение категорий "система финансового права", "структура финансового права" и "система финансового законодательства" в современный период // Российский юридический журнал. 2011. № 6. С. 186.

[24] *Ершова Е. А.* Федеральные законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права // Трудовое право. 2007. № 11. С. 3–26.

[25] Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ "О валютном регулировании и валютном контроле" // Собрание законодательства РФ. 15.12.2003. № 50. Ст. 4859.

[26] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3824.

Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ[27] (далее — БК РФ), в которой раскрывается структура бюджетного законодательства Российской Федерации.

Акты подзаконного уровня, регулирующие бюджетные правоотношения, перечислены в ст. 3 БК РФ. К ним, помимо Указов Президента РФ и Постановлений Правительства РФ, отнесены и акты палат Федерального Собрания Российской Федерации (п. 2.1 ст. 3 БК РФ).

Ученые, придерживающиеся узкого подхода, обрушили вал критических замечаний в сторону своих оппонентов. Они отмечают, что широкая трактовка термина "законодательство" неизбежно "искусственно усложняет процесс познания законов, затрудняет их градацию и классификацию, снижает возможности их дальнейшего развития и совершенствования" [28], приводит к "нарушению иерархического порядка расположения источников действующего права, их соподчиненности"[29], не способствует "становлению правового государства, укреплению законности"[30], "негативно отражается на статусе закона как нормативного правового акта"[31].

И в целом это недовольство понятно и разделяется нами. С другой стороны, в отдельных случаях расширительное понимание термина "закон" вполне оправдано и даже желательно. Его можно увидеть, например, в Конституции РФ: "Все равны перед законом и судом" (ч. 1. ст. 19). Едва ли требование равенства перед законом исключает равенство перед подзаконными правовыми актами. Очевидно, что перед ними все также равны. Аналогично должна пониматься норма ч. 2 ст. 55 Конституции РФ: "В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина". По смыслу ст. 55 Конституции РФ

---

[27] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.

[28] *Марченко М. Н.* Источники права. М. : Проспект, 2015. С. 136.

[29] *Абрамова А. И.* Подзаконное правотворчество в современном понимании: реалии и перспективы // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 27.

[30] *Злобин А. В. Рысина Е. П.* Законы и подзаконные акты в системе нормативных правовых актов Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь 2009. № 3. С. 220.

[31] *Рагозин В. А.* Законодательство Российской Федерации в узком и широком смыслах // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 3. С. 10.

используемый термин "закон" охватывает все нормативные акты, в том числе и подзаконные, которые по своей сути выступают в роли регулятора прав и свобод человека и гражданина и в этом отношении к нему приравниваются.

Широкий смысл "законодательству о налогах и сборах" следует придать в случаях неустранимых сомнений, противоречий и неясностей всего налогово-правового регулирования. Очевидно, пределы действия п. 7 ст. 3 НК РФ охватывают не только законы, но и подзаконные нормативные правовые акты.

В немецком правоведении термин "закон" понимается в формальном и содержательном смысле. Законом в формальном смысле является закон, предусмотренный Конституцией, принятый парламентом, надлежащим образом обнародованный. В материальном смысле термин "закон" означает любой акт публичной власти, содержащий общеобязательные правила для неопределенного числа людей. Сюда входят среди прочего правовые регламенты исполнительной власти, уставы негосударственных органов самоуправления и нормы обычного права. Поэтому законы в материальном смысле не обязательно являются парламентскими законами. Хотя формальные законы обычно являются также законами в материальном смысле[32].

Понимание объема "закона" имеет не только теоретический, но и прикладной характер. До конституционной реформы 2020 года узкое толкование термина "закон" в ч. 4 ст. 125 Конституции РФ не позволяло гражданам обжаловать в Конституционном Суде РФ подзаконные акты, что в значительной мере сужало их право на судебную защиту.

В частности, Конституционный Суд РФ по жалобам граждан на нарушение конституционных прав и свобод отказывался проверять конституционность подзаконных актов, ссылаясь на то, что предметом проверки может выступать только закон, примененный или подлежащий применению в конкретном деле[33]; также он отмечал, что не правомочен

---

[32] URL: http://www.rechtslexikon.net/d/gesetz/gesetz.htm (дата обращения: 25.07.2024).

[33] Определение КС РФ от 30.09.2004 № 301-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы…" // СПС КонсультантПлюс.

проверять в порядке конституционного судопроизводства соответствие федеральным законам ведомственных нормативных правовых актов[34].

На данное обстоятельство обращалось внимание ученых и предлагалось в правозащитных целях использовать расширительное толкование термина "закон", что в большей мере соответствовало бы принципам правового государства[35]. С принятием поправок в ч. 4 ст. 125 Конституции РФ предмет конституционной жалобы расширился: у граждан появилась возможность инициировать проверку конституционности отдельных подзаконных нормативных актов.

Стремления систематизировать нормативно-правовые акты, упорядочить их в стройную иерархическую систему и определить характер взаимосвязи между законом и подзаконными источниками права проявлялись уже в дореволюционной правовой науке. Этой теоретической проблеме посвятили свои труды такие известные ученые, как А. Ф. Евтихиев, И. А. Ивановский, Н. М. Коркунов, Н. И. Лазаревский, В. М. Хвостов и многие другие.

Так, профессор Московского университета В. М. Хвостов отмечал, что "от закона как нормы, санкционированной законодательной властью, следует отличать административные распоряжения, или указы, исходящие из власти правительственной. Эти распоряжения, по общему правилу, не должны противоречить законам"[36].

Взгляд Н. М. Коркунова на проблему соотношения закона и указа во многом был созвучен с философией барона де Монтескье и других отцов-основателей классической теории разделения властей. "Вся постановка учения об указах, — говорил ученый, — определяется тем, как представляет себе

---

[34] Определение КС РФ от 21.11.2013 № 1893-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы…" // СПС КонсультантПлюс; определение КС РФ от 24.12.2013 № 2101-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы…" // СПС КонсультантПлюс.

[35] *Казанцев С. М.* Проверка подзаконных нормативных правовых актов Конституционным Судом Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 1. С. 6.

[36] *Хвостов В. М.* Общая теория права. Элементарный очерк. СПб.; М.; Варшава; Вильно, 1906. С. 81.

взаимное соотношение законодательной и исполнительной власти" [37] . Подчиненное положение исполнительной власти по отношению к законодательной предопределило концепцию верховенства закона с политико-юридической точки зрения. "Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет", — записал Монтескье в своем труде "Дух законов"[38].

А. Ф. Евтихиев различие между административными и законодательными актами проводил по полноте власти, которая может быть осуществлена в них. "В обязательных постановлениях, — указывал ученый, — не может быть проявлена государственная власть в той полноте, как это имеет место в законах: посредством их нельзя установить ни наказаний, ни налогов"[39].

Впрочем, все эти попытки систематизации в отсутствие представительных органов, наделенных законодательными функциями (парламента), оставляли открытым вопрос о четких критериях, устанавливающих "твердое различие между законом и актами, изданными в порядке верховного правления. <…> такое различие было зыбким, неопределенным"[40] вплоть до реформы 1905–1906 гг.

И. А. Ивановский отмечал: "Свод законов пытался установить это различие, но неудачно: определение закона не были ясны и категоричны, а практика еще больше вносила путаницы и несогласия с мыслью законодателя, толкуя по-своему всякие, не всегда удачные выражения закона"[41].

Только при переходе к конституционной форме правления, по мнению Н. И. Лазаревского, положение вещей стало меняться, закон был обособлен от подзаконных актов по формальным и сущностным признакам — процедуре

---

[37] *Коркунов Н. М.* Указ и закон. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича. 1894. С. 1.
[38] *Монтескье Ш. Л.* О духе законов. М. : Мысль, 1999. С. 138.
[39] *Евтихиев А. Ф.* Законная сила актов администрации. Люблин : Губернская тип., 1911. С. 44.
[40] *Ивановский И. А.* Русское государственное право : конспект лекций, читанных в Александровской Военно-Юридической Академии. СПб. : Типо-литография Н. С. Егорова. 1908. С. 126–127.
[41] *Ивановский И. А.* Указ. соч. С. 126–127.

рассмотрения и подчиненному положению подзаконных актов (должны соответствовать закону).

Ученый писал: "Во-первых, появляется точный и определенный формальный признак закона: установление текста закона народным представительством и (в монархиях) утверждение его главой государства. Во-вторых, появляется разграничение актов законодательных и актов верховного управления не только с точки зрения их формы, но и с точки зрения их юридической силы: акты верховного управления становятся актами подзаконными"[42].

Н. И. Лазаревский в качестве характеристики подзаконного акта выделял отсутствие участия в нем народного представительства, при этом он их рассматривал подчиненными праву: "<…> администрация действующим правом связна, связана, следовательно, и законом, как главною формою, в какой в современном государстве выражается право[43]".

С принятием новой редакции Основных законов Российской империи от 23 апреля 1906 года формализовалась специальная процедура принятия законов, позволяющая отграничить закон от подзаконных нормативных актов. Другим отличительным признаком выступает уполномоченный на принятие акта субъект. Однако после революционных событий 1917 года сделать это стало затруднительно вплоть до принятия Конституции СССР 1936 года, где этот вопрос был, наконец, решен[44].

Говоря о специфике подзаконного регулирования в целом и публичных финансов в частности, стоит обратить внимание на его функциональное назначение и роль, которую оно выполняет.

Необходимость подзаконного регулирования объясняется целым рядом причин. Закон, как правило, закрепляет лишь принципиальные, общие

---

[42] *Лазаревский Н. И.* Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. СПб., 1908. С. 439.
[43] *Лазаревский Н. И.* Указ. соч. С. 54.
[44] *Рогачев М. А.* Соотношение закона и подзаконного нормативного акта в период Российской империи // Вестник МГПУ. Серия "Юридические науки". 2019. № 4 (36). С. 97.

положения. Нормы закона зачастую носят абстрактный характер. В этом случае они объективно нуждаются в конкретизации, уточнении и дальнейшем развитии. Многие процедурные вопросы выносятся за скобки закона. Ведомственное нормотворчество как бы разгружает закон от деталей, освобождает его от тонкостей технического порядка.

Один из видных французских ученых Ж.-Л. Бержель отмечал: "<…> закон устанавливает принципы, он создает общее право <…>, с появлением закона обнаруживается необходимость детального регламентирования"[45].

Теоретики утверждают, что "на каждые 10 изданий законов приходится от 100 до 140 нормативных актов правительства"[46]. Это достаточно большой массив правовых норм. Им отводится место в целой системе подзаконных актах. Они призваны детализировать положения закона, определять механизм его реализации. В противном случае громоздкие законы были бы осложнены внутренними структурными связями и в практическом отношении были нечитабельны. В свою очередь подзаконные нормативные правовые акты не рассчитаны на материально-правовую конкретизацию, поскольку "в отличие от закона они призваны в полной мере решать вопросы, входящие в компетенцию соответствующего органа"[47].

Причем схожие тенденции проявляются во всем мире. Д. З. Айдаева в своем диссертационном исследовании отмечает делегирование органам исполнительной власти большого объема полномочий в качестве отличительной черты регулирования процесса подготовки проекта федерального бюджета в Великобритании и Австралии: значительный перечень вопросов регулируется подзаконными нормативными актами Казначейства[48].

---

[45] *Бержель Ж.-Л.* Общая теория права / под общ. ред. В. И. Даниленко. пер. с фр. М. : Nota Bene, 2000. С. 150.

[46] Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. М., 1998. С. 298.

[47] *Кучерова Т. Е.* Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти (вопросы общей теории) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. С. 9.

[48] *Gruen D., Sayegh A.* The Evolution of Fiscal Policy in Australia // Oxford Review of Economic Policy. 2005. Vol. 21. Iss. 4. p. 618–635; *McLean I.* Fiscal Federalism in Australia // Public

Кроме того, механизм реализации закона, как самая подвижная его часть, всегда нуждается в донастройке, привязке к конкретным обстоятельствам. Изменения и дополнения, которые бы в этой связи неизбежно происходили, негативно сказывались на таком качестве закона, как его стабильность. А ведь именно в стабильности и устойчивости законодательства заключается социальная ценность права. Частые поправки в законодательство создают почву для нарушений системных построений, порождают двусмысленность норм и противоречивую правоприменительную практику.

Следует учитывать и то, что отдельный пласт регулирования целесообразнее осуществлять на более нижнем уровне — "ближе к земле", где уполномоченный орган обладает необходимой компетенцией и может решить поставленную задачу квалифицированнее, чем законодательный орган.

Например, положения п. 3 ст. 378.2 НК РФ определяют условия признания здания (строения, сооружения) административно-деловым центром для целей определения налоговой базы, исчисления и уплаты налога на имущество организаций в отношении отдельных объектов недвижимого имущества.

В свою очередь, Правительство Москвы утвердило Порядок определения вида фактического использования зданий (строений, сооружений) и нежилых помещений для целей налогообложения [49], согласно п. 1.2 которого мероприятия по определению вида фактического использования зданий и нежилых помещений производятся Государственной инспекцией по контролю за использованием объектов недвижимости г. Москвы.

Как отметил Конституционный Суд РФ, такой формальный подход к определению перечней объектов недвижимого имущества, в отношении

Administration. 2004. Vol. 82, Iss. 1. Pp. 21–38; и др. Цит. по: *Айдаева Д. З.* Принцип регулярности пересмотра налогового законодательства в государствах общего права : дис. … канд. юрид. наук. М., 2017. С. 84.

[49] Постановление Правительства Москвы от 14.05.2014 № 257-ПП "О порядке определения вида фактического использования зданий (строений, сооружений) и нежилых помещений для целей налогообложения" // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 20.05.2014. № 28.

которых налоговая база определяется как их кадастровая стоимость, отвечает критериям определенности и исключает произвольное применение[50].

Данный пример иллюстрирует конкретизацию правового регулирования. Конкретизация — это объективное свойство правового регулирования, заключающееся в переходе от неопределенности юридического предписания к его определенности [51] . М. Б. Румянцев конкретизирующую роль норм подзаконного правотворчества видел не столько в уточнении содержания правоотношений, установленных законом, сколько в их "объективизации, наполнению смыслом и энергией функционирования"[52].

Юридической предпосылкой конкретизации законодательства выступает указание в самом законе на возможность ее осуществления. Конкретизация предполагает углубление юридического предписания. Отсутствие конкретизации снижает эффективность правового регулирования.

Так, З. Е. Громова в своем диссертационном исследовании с сожалением отмечает, что "процедуры внешнего государственного финансового контроля не получили необходимой конкретизации в подзаконных актах". По ее мнению, это приводит к негативным эффектам в практике контрольной деятельности, "порождает факты коррупции и злоупотреблений в сфере формирования и использования государственных ресурсов, в том числе непосредственно бюджетных средств"[53].

Не вдаваясь в детали этой относительно самостоятельной темы, важно отметить, что конкретизация более общих правовых норм как научная проблема является отдельным направлением исследования теории права[54].

---

[50] Определение КС РФ от 25.04.2024 № 1072-О // СПС КонсультантПлюс.

[51] *Власенко Н. А.* Конкретизация в праве: методологические основы исследования // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 63.

[52] *Румянцев М. Б.* Правотворчество в Российской Федерации : монография. Чебоксары : ИД "Среда", 2019. С. 110.

[53] *Громова З. Е.* Правовое регулирование процедур внешнего государственного финансового контроля : дис. … канд. юрид. наук. М., 2023. С. 4.

[54] См., например, *Переплетчикова А. И.* Конкретизационные нормы российского права : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2020. 233 с.; *Гаврилова Ю. А.* Интерпретация и конкретизация права: проблемы смыслообразования : дис. … докт. юрид наук. Волгоград. 2016. 500 с.;

Таким образом, о подзаконном регулировании можно говорить как о вторичном регулировании общественных отношений, организационно обеспечивающим реализацию положений закона.

Становление современной налоговой, бюджетной системы и других финансовых институтов пришлось на рыночные реформы 1990-х гг. Характерной особенностью налогового регулирования того периода являлось доминирование подзаконного нормотворчества. Ему отводилась основная регулирующая роль. Например, многочисленные инструкции Государственной налоговой службы РФ, приказы Минфина РФ и другие ведомственные акты фактически заместили собой лаконичное налоговое законодательство. И только с принятием Налогового кодекса РФ ведомственное нормотворчество уступило основное место законодательной форме регулирования налоговых отношений.

Нельзя сказать, что финансово-правовое регулирование других предметных сфер принципиально отличалось — происходили аналогичные процессы.

Соответственно, перед правовой наукой стоит вопрос о научном обосновании разграничения предметной области регулирования финансовых отношений законом и подзаконными актами.

С учетом того, что область регулирования законодателя практически не ограничена, то вопрос о пределах — это вопрос о мере или границах подзаконного, или ведомственного регулирования. Какова область подзаконного регулирования в финансовой сфере? Есть ли какие пределы для него? Эти вопросы важны как для теории, так в практическом плане. Правильное установление границ способно оптимизировать правотворческую деятельность и в значительной степени сдерживать произвольное правоприменение.

Методологическим основанием решения обозначенной проблемы

Гамидов М. Ш. Конкретизация норм права : дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2010. 203 с.; *Лесовая Т. С.* Конкретизация права и определенность права как парные правовые категории : дис. … канд. юрид. наук. М., 2020. 198 с.

является правильное определение и разграничение компетенции законодательного органа и органа исполнительной власти. Тем самым мы получим ответ на вопрос, что же входит в сферу исключительного регулирования закона.

Понятие "предел" стоит в одном ряду с такими терминами, как граница, ограничение, мера, рамки чего-либо дозволенного, крайняя степень[55].

В философско-юридическом дискурсе предел можно рассмотреть как характеристику, отвечающую за равновесие. Выход за пределы нарушает установленный баланс и создает угрозу разрушения целостности субстанции[56].

Пределы правового регулирования представляют собой обусловленную наличием объективных и субъективных факторов меру допустимого, необходимого и достаточного воздействия права на общественные отношения, осуществляемого с помощью специальных юридических средств[57].

В финансовых отношениях пределы подзаконного регулирования можно определить как границы области, в которой допускается подзаконное нормотворчество. Превышение предоставленной компетенции субъектом подзаконного правотворчества неизбежно приведет к нарушению требований закона. Такой подзаконный акт становится дефектным, то есть неспособным осуществлять правовое регулирование.

На конституционном уровне пределы подзаконного регулирования определены статьями 71–73, 76–79, гл. 8 Конституции РФ и находятся в иерархической зависимости от уровня субъекта правотворчества.

В сфере финансовых отношений в силу их публичности основным средством регулирования, безусловно, должен выступать закон как выразитель

---

[55] *Ожегов С. И. Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. М. : ООО "А ТЕМП", 2006. С. 580; Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб. : Норинт, 2000. С. 958.

[56] *Титовская А.* В. Категория "предел" как философско-юридическое понятие // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 2 (103). С. 90–92.

[57] *Березина Е. А.* Пределы правового регулирования общественных отношений: проблемы понимания, классификация и значение в механизме правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2020. — Т. 15, № 4 (113). С. 49.

воли народа. Для подзаконного правотворчества, как правило, нужны законные основания. Модель ведомственного регулирования по принципу "дозволено все, что не запрещено законом" едва ли можно признать приемлемой. При этом стремление решить любую задачу с помощью закона представляется не совсем верным решением. Обилие законов вовсе не улучшает качество их действия.

Философ и теоретик права Дж. Локк говорил: "Не старайтесь создавать много законов, но старайтесь следить за тем, чтобы они исполнялись, ибо в наиболее испорченном государстве наибольшее количество законов"[58].

Если в советский период регулирование общественных отношений преимущественно осуществлялось подзаконными актами, нередко законы подменялись ведомственными актами, а к форме закона наблюдалось даже пренебрежение, что, по выражению С. А. Авакьяна, являлось "перекосом", то расширение законодательного регулирования представляет обратную сторону этого "перекоса". Расширение регулирования в законе не должны "превращать его в инструкцию" [59] . Ученый ссылается на опыт западных стран, где законодатели стараются создавать законы относительно компактными и сопровождать их инструкциями по применению законов. Стоит, впрочем, признать, что компактности закона не всегда получается достичь даже в зарубежных государствах. Например, Налоговый кодекс Великобритании в 2009 г. превысил 11 520 страниц и был признан самым длинным в мире[60].

Таким образом, мы имеем дело с дилеммой двусторонней зависимости законов и подзаконных актов. С одной стороны, положения закона получают дальнейшее развитие в нормах подзаконных актов, с другой стороны, предписания подзаконных нормативных правовых актов полностью зависят (во всяком случае, должны зависеть) от предписаний законов.

---

[58] Афоризмы о юриспруденции / Автор-сост. А. Б. Ванян. М., 1999. С. 145.

[59] *Авакьян С. А.* Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 8.

[60] UK has longest tax code handbook in the world // URL: https://www.accountingweb.co.uk/community/blogs/gina-dyer/uk-tax-code-is-longest-in-the-world (дата обращения: 06.05.2025).

С одной стороны, чрезмерная детализация в самом законе правил, очевидно, осложнит его понимание, девальвирует его значение и роль, с другой стороны, она неизбежна, поскольку необходимо учитывать отраслевую специфику финансового права как отрасли публичного права, для которого характерен императивный метод регулирования, основанный на властных предписаниях. И если в частноправовых отраслях, например, договорные отношения могут быть урегулированы самими субъектами правоотношений, то регулирование публичных отношений отличается незаменимостью, исключительностью, строго формальной определенностью; оно имеет более конкретный характер, исключающий, как правило, частную инициативу сторон.

Сфера финансовых отношений обширна. По смыслу ст. 71 Конституции РФ значительная ее часть — установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежную эмиссию, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки (п. "ж"), федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы (п. "з") — относится к предметам ведения Российской Федерации, по которым принимаются федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Как указал Конституционный Суд РФ в постановлении от 22 ноября 2001 г. № 15-П это "обязывает *законодателя* с необходимой полнотой регламентировать данную область общественных отношений. В противном случае появляется опасность недопустимого в условиях правового государства усмотрения органов исполнительной власти — подзаконными актами Правительства РФ и тем более путем ведомственного нормотворчества регулировать основные права и свободы либо придавать иной смысл недостаточно определенным положениям закона"[61].

Например, установление налогов — это прерогатива законодателя. Органы исполнительной власти не вправе устанавливать ни сами налоги, ни их

---

[61] Постановление КС РФ от 22.11.2001 № 15-П "По делу о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ. 2002. № 1.

отдельные элементы. По другим предметам закон может устанавливать общие рамки, оставляя место для правового регулирования подзаконными нормативными правовыми актами.

В этом аспекте методологический интерес представляет дело о проверке конституционности Постановлений Правительства РФ от 26.09.1995 № 962 "О взимании платы с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по автомобильным дорогам общего пользования" [62] и от 14.10.1996 № 1211 "Об установлении временных ставок платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам и использовании средств, получаемых от взимания этой платы"[63].

Заявитель полагал, что характеристики введенного платежа, а именно — плательщики, ставка оплаты, порядок ее дифференциации, зачисление в Федеральный дорожный фонд, позволяют сделать вывод о том, что Правительством РФ фактически установлен новый вид налога, а значит, оно вышло за пределы своей компетенции, чем нарушило статьи 57, 75 (часть 3) и 115 (часть 1) Конституции РФ.

В другом деле рассматривался вопрос о том, относится ли к компетенции Правительства РФ установление платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам. Решение этого вопроса Конституционный Суд РФ поставил в зависимость от определения правовой природы платежа. Являются ли нормы, устанавливающие плату, по своей природе частными либо публично-правовыми, относятся ли они к административному, финансовому или гражданскому праву. Этот вопрос

---

[62] Постановление Правительства РФ от 26.09.1995 № 962 "О взимании платы с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по автомобильным дорогам общего пользования" // Собрание законодательства РФ. 02.10.1995. № 40. Ст. 3817. (Утратило силу.)

[63] Постановление Правительства РФ от 14.10.1996 № 1211 "Об установлении временных ставок платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам и использовании средств, получаемых от взимания этой платы" // Собрание законодательства РФ. 21.10.1996. № 43. Ст. 4924. (Утратило силу.)

является ключевым, поскольку от ответа на него зависит порядок установления платы и существо отношения между государством и оператором ее взимания.

Придя к выводу, что плата за провоз тяжеловесных грузов не обладает рядом признаков и элементов, присущих налоговому обязательству в его конституционно-правовом смысле, Конституционный Суд РФ заключил, что на нее не распространяется требование ст. 57 Конституции РФ об установлении налоговых платежей только законами. Соответственно, был сделан вывод, что Правительство РФ действовало на основании Конституции РФ, ее ст. 71 (п. "и") во исполнение своих конституционных полномочий (ст. 115, ч. 1 Конституции РФ) и что "законодатель согласился с введением и взиманием этой платы"[64].

По другим делам Конституционный Суд РФ пришел к противоположному выводу. Например, налоговыми платежами он признал введенные Правительством РФ сборы за производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции [65], сбор за отпускаемую электроэнергию предприятиям сферы материального производства[66], сбор за компенсацию затрат по развитию инфраструктуры городов и других населенных пунктов и обеспечению социально-бытовыми условиями граждан, прибывающих в Московскую область на постоянное жительство [67], сбор за пограничное оформление[68].

Динамичное развитие финансовых отношений приводит к их усложнению. Это отчетливо наблюдается в последние десятилетия в силу цифровизации и иных катализаторов общественного развития. Данные

---

[64] Постановление КС РФ от 17.07.1998 № 22-П "По делу о проверке…" // Вестн. КС РФ. 1998. № 6.

[65] Постановление КС РФ от 18.02.1997 № 3-П "По делу о проверке…" // Вестн. КС РФ. 1997. № 1.

[66] Постановление КС РФ от 01.04.1997 № 6-П "По делу о соответствии…" // Вестн. КС РФ. 1997. № 4.

[67] Постановление КС РФ от 02.07.1997 № 11-П "По делу о проверке…" // Вестн. КС РФ. 1997. № 5,

[68] Постановление КС РФ от 11.11.1997 № 16-П "По делу о проверке…" // Вестн. КС РФ. 1997. № 6.

процессы объективно приводят к росту подзаконного регулирования и такому явлению, как *инфляция правовой материи*[69], способную своей избыточностью вообще парализовать право как социальный регулятор.

Согласно п. 1 ст. 4 НК РФ Правительство РФ и Минфин России издают нормативные правовые акты только в случаях, предусмотренных законодательством о налогах и сборах и только в пределах своей компетенции.

Данные акты по общему правилу не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах, что соответствует доктрине *intra vires* (в рамках прав): орган исполнительной власти правомочен делать лишь то, что предписано законом. Однако, как показала практика, самим законом нормотворческая компетенция органов исполнительной власти особенно в кризисные периоды может быть расширена. Например, начиная с 1 января 2020 года круг нормативных полномочий Правительства РФ в налоговой сфере заметно увеличился. В частности, Правительство РФ вправе принять нормативные акты, которые:

— продлевают сроки уплаты налогов, страховых взносов;

— продлевают сроки представления налоговой и бухгалтерской отчетности;

— вводят дополнительные основания для предоставления отсрочки (рассрочки) по уплате налогов, страховых взносов;

— продлевают сроки взыскания налогов, страховых взносов;

— устанавливают основания неприменения ответственности за непредставление (несвоевременное представление) в налоговые органы отчетности, документов;

— предусматривают особенности взыскания задолженности за счет денежных средств на счетах налогоплательщика, налогового агента.

И если с мерами, которые содержат регуляторные послабления, можно согласиться — они действительно антикризисные, направлены на адаптацию

---

[69] *Абдиева Д. А., Рогачев М. А.* Систематизация законодательства: опыт Российской империи // Вестник МГПУ. Серия "Юридические науки". 2021. № 8. С. 80.

хозяйствующих субъектов к повышенной неопределенности, то делегирование полномочий по увеличению сроков взыскания налогов органу исполнительной власти с точки зрения обеспечения прав и законных интересов налогоплательщиков представляется неоднозначным.

Обращаясь к первоначальной редакции Налогового кодекса РФ, можно заметить, что для ведомственных нормативных правовых актов по вопросам, связанным с налогообложением и со сборами, не предусматривалось никаких изъятий. С учетом универсальной субсидиарности они ни при каких условиях не могли изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах.

Но Федеральным законом от 01.04.2020 № 102-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" [70] изначальный замысел законодателя был изменен: п. 1 ст. 4 НК РФ дополнен словами "если иное не предусмотрено настоящей статьей". Вероятно, это было продиктовано потребностью принятия скорейших мер поддержки в области налогообложения, направленных на смягчение последствий пандемии для налогоплательщиков. Однако пандемия закончилась, а нормотворческая компетенция Правительства РФ не уменьшилась.

Напротив, нормотворческое начало в деятельности Правительства РФ усилилось. В соответствии с п. 3 ст. 4 НК РФ Правительство РФ приняло Постановление от 29.03.2023 № 500 "О мерах по урегулированию задолженности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации, в 2023 и 2024 годах" [71], которым предусмотренные Налоговым кодексом РФ

---

[70] Федеральный закон от 01.04.2020 № 102-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 06.04.2020. № 14 (часть I). Ст. 2032.

[71] Постановление Правительства РФ от 29.03.2023 № 500 "О мерах по урегулированию задолженности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации, в 2023 и 2024 годах" // Собрание законодательства РФ. 03.04.2023. № 14. Ст. 2463.

предельные сроки направления требований об уплате задолженности и принятия решений о взыскании задолженности были увеличены в каждом случае на 6 месяцев.

По общему правилу требование должно быть направлено не позднее трех месяцев со дня формирования отрицательного сальдо единого налогового счета, если отрицательное сальдо не превышает 3000 руб. — не позднее одного года (п. 1 ст. 69, ст. 70 НК РФ), а решение о взыскании должно быть принято в течение двух месяцев по истечении срока исполнения требования.

Является ли ведомственное регулирование в данном случае "развитием" законодательного положения о сроке уплаты налога? Могут ли в принципе налоговые отношения по определению сроков взыскания налогов регулироваться ведомственным актом? Не является ли это исключительной прерогативой законодателя?

Вопросы установления налога, как было указано ранее, отнесены к исключительной компетенции законодателя (ст. 57 Конституции РФ).

Требование законной формы установления налога предполагает определение в качестве одного из элементов налогообложения срока уплаты налога (п. 1 ст. 17 НК РФ). Обязательность этого фискального параметра налоговой обязанности адресована не только налогоплательщику, но и другой стороне налогового правоотношения — публично-правовому образованию.

Налоговые органы, обладая эффективными механизмами контроля и принуждения в сфере налогообложения, обязаны своевременно реагировать на нарушение срока исполнения налоговой обязанности и тем самым пресекать ущерб фискальным интересам государства от недобросовестного поведения налогоплательщиков.

Вместе с тем в целях недопущения необоснованного вмешательства налоговых органов в деятельность налогоплательщика и обеспечения справедливого баланса публичных и частных интересов законодатель намеренно вводит специальные процедуры и временные рамки, которыми

ограничивает указанные механизмы.

Так, время проведения налоговых проверок ограничено по сроку, документы не могут запрашиваться за рамками определенного срока, предусмотрены сроки рассмотрения материалов налоговой проверки, вынесения соответствующего решения и вручения его налогоплательщику.

Не исключением является процесс взимания налога, в том числе и в той части, которая относится к принудительному взысканию недоимки. Процедура взыскания налоговых платежей ограничена процессуальными сроками. Срок принудительного взыскания налоговых платежей представляет собой необходимый и неотъемлемый элемент правопорядка и часть механизма принуждения в сфере налоговых отношений.

Как неоднократно указывал в своих актах Конституционный Суд РФ, установление временных пределов осуществления мер государственного принуждения в налоговой сфере направлено на защиту таких конституционных ценностей, как стабильность и определенность публичных правоотношений, обеспечение надлежащих условий хозяйствования, поддержание баланса публичных интересов государства и частных интересов субъектов гражданско-правовых отношений[72].

Очевидно, подходы к характеру регулирования давностных сроков (по уплате налога и взысканию) не могут существенно отличаться. В сущности, давностный срок взимания налога включает совокупность последовательно взаимосвязанных сроков: срок добровольной уплаты налога и срок принудительного взыскания недоимки.

Из правовых позиций Конституционного Суда РФ следует, что взыскание

---

[72] См. постановление КС РФ от 14.07.2005 № 9-П "По делу о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ. 2005. № 4; постановление КС РФ от 10.04.2003 № 5-П "По делу о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ. 2003. № 3; постановление КС РФ от 27.04.2001 № 7-П "По делу о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ. 2001. № 5; определение КС РФ от 08.02.2007 № 381-О-П "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы…" // Вестн. КС РФ. 2007. № 5; определение КС РФ от 21.04.2005 № 191-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы…" // Вестн. КС РФ. 2005. № 6; определение КС РФ от 21.04.2005 № 191-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы…" // Вестн. КС РФ. 2005. № 6.

налога представляет собой законное изъятие части имущества (то есть на основании закона, а не акта органа исполнительной власти), вытекающее из конституционной публично-правовой обязанности[73].

Сторонники ведомственного регулирования опираются на концепцию делегированного законодательства (*delegated legislation*), которая получила широкое распространение в правовых системах зарубежных стран. По оценкам некоторых ученых институт делегированного законодательства зародился в Англии еще в VII веке[74]. Эта практика применяется и в России, хотя многие положения концепции сохраняют дискуссионный характер.

Главной причиной перераспределения властных полномочий является потребность в опережающем регулировании при возникновении форс-мажорных обстоятельств или каких-то социальных потрясений.

Примером такой неординарной ситуации, сложившейся в обществе, являлся период начала распространения новой коронавирусной инфекции, когда в условиях недостаточности правового регулирования правительства многих стран в кратчайшие сроки вынуждены были принять нормативные акты, относящиеся к сфере законодателя.

В. Е. Чиркин отмечает, что передача законодательных полномочий органам исполнительной власти, как правило, происходит в тех случаях, когда "необходимо срочное регулирование каких-либо отношений, а парламентская процедура слишком длительна для этого; решение вопроса одинаково понимается парламентским большинством и оппозицией и не вызывает дискуссий"[75]. Существуют и другие объяснения данного феномена.

Вместе с тем процедура делегирования имеет свои ограничения. Стоит признать, что это мера исключительная, то есть в обычных условиях

---

[73] Постановление КС РФ от 17.12.1996 № 20-П "По делу о проверке…" // Вестн. КС РФ. 1996. № 5.

[74] *Червенюк В. И., Ивашина К. И., Романько А. И.* Делегированное законодательство в современных правовых системах: юридическая конструкция и конституционная практика // Юридическая техника. 2013. № 7 (ч.2). С. 832.

[75] *Чиркин В. Е.* Законодательная власть : монография. М. : Норма : ИНФРА-М, 2022. С. 140.

исполнительная власть не должна подменять собой законодательную. Поэтому в целях поддержания баланса между законодательной и исполнительной властями заслуживает внимание предложение ученых о контроле суда как гаранта правопорядка за делегированным законотворчеством[76].

Зарубежные правопорядки обычно устанавливают запрет на делегирование законодательных полномочий, которые относятся к основным правам и свободам человека и гражданина[77].

Вопросы делегирования законодательных полномочий Правительству РФ в фискальной сфере становились предметом оценки Конституционного Суда РФ, который отметил, что они "не могут решаться произвольно". Передача Правительству РФ неопределенных по объему полномочия создавало бы риск нарушения фундаментального конституционного принципа — разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную[78].

Поэтому важным условием легитимности такого делегирования является конкретное содержание передаваемых полномочий. Как отметил Конституционный Суд РФ, предметом делегирования во всяком случае не может быть нормотворчество по тем вопросам, регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ относится к исключительной прерогативе законодателя[79].

Наряду с обязанностью платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57) Конституцией РФ предусмотрен исключительно законный порядок ограничения прав частных лиц. Согласно общему правилу, закрепленному в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом и лишь в той мере, в какой это

---

[76] *Желдыбина Т. А.* О контроле высших судов за делегированным законотворчеством // Администратор суда. 2024. № 1. С. 30–32.
[77] *Чиркин В. Е.* Указ. соч. С. 141.
[78] Постановление КС РФ от 28.02.2006 № 2-П "По делу о проверке…" // Вестн. КС РФ. 2006. № 3.
[79] Постановление КС РФ от 06.04.2004 № 7-П "По делу о проверке…" // Вестн. КС РФ. 2004. № 4. № 6.

необходимо для реализации конституционно значимых целей.

Конституционный Суд РФ отмечал, что в условиях правового государства недопустимо усмотрение органов исполнительной власти — подзаконными актами Правительства Российской Федерации и тем более путем ведомственного нормотворчества регулировать основные права и свободы либо придавать иной смысл недостаточно определенным положениям закона[80].

Вопросы, связанные со сроками взыскания налогов, так или иначе касаются принудительного отчуждения имущества частных лиц и в силу этого непосредственно затрагивают конституционно закрепленные права и свободы человека (например, право частной собственности). Поэтому по смыслу и духу Конституции РФ они являются предметом регулирования законодательного (а не исполнительного) органа власти.

Ограничение законом срока, в пределах которого налоговые органы вправе принудительно взыскать налоги, сборы, страховые взносы, пени, штрафы за счет денежных средств или иного имущества налогоплательщика, является одной из гарантий соблюдения прав и законных интересов налогоплательщиков. Целью такого ограничения является как обеспечение эффективности реализации публичных функций, стабильности правопорядка и рациональной организации деятельности правоприменителя, так и сохранение необходимой устойчивости правовых отношений[81]. Ограничительные сроки призваны исключить возможность неразумно продолжительной неопределенности в вопросах правового положения налогоплательщика в связи с неуплатой им налогов и тем самым направлены на гарантирование конституционных прав налогоплательщиков.

Соответственно, пролонгация сроков принудительного взыскания налога, на наш взгляд, не должна выходить из сферы действия законодателя.

---

[80] Постановление КС РФ от 05.04.2007 № 5-П "По делу о проверке…" // Вестник КС РФ. 2007. № 3; Постановление КС РФ от 22.11.2001 № 15-П "По делу о проверке…" // Вестн. КС РФ. 2002. № 1.

[81] Постановление КС РФ от 24.03.2017 № 9-П "По делу о проверке… " // Вестн. КС РФ. 2017. № 4.

Делегирование Правительству РФ публичных полномочий во всяком случае не должно противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Иначе будет действовать принцип *ultra vires* (против прав): нормативный акт, принятый в сфере публичного права с превышением полномочий (то есть решение вопроса относилось по существу к компетенции другого органа публичной власти) противоречит закону, утрачивает регулирующее воздействие и не может выступать основанием для возложения обязанностей на граждан и организаций, ограничения их прав, свобод и законных интересов.

Подводя итог, сделаем следующие выводы.

Анализ исторических предпосылок и условий концепции подзаконного регулирования позволяет заключить, что она появляется тогда, когда объективно сформировались условия для самостоятельного функционирования законодательного органа. Обособление закона по формальным и сущностным признакам в качестве главного регулятора общественных отношений предопределило появление подзаконного акта, юридическое предназначение которого сводится к конкретизации, детализации и организационному обеспечению норм первичного регулирования общественных отношений. Подзаконному акту, основанием издания которого является закон, отводится роль вторичного или вспомогательного регулирования, которое реализуется в рамках концепции делегированного законодательства.

В теории права рассматривается два подхода в понимании объема законодательства: широкий, включающий помимо собственно законов и подзаконные акты и узкий, исключающий в своем составе подзаконные акты. И тот и другой имеют право на свое существование с определенными оговорками.

В вопросе определения оптимального соотношения закона и подзаконного нормативного правового необходимо также принимать во внимание предметную сферу регулирования финансовых отношений, границу компетенции субъекта подзаконного правотворчества и определение оснований

издания подзаконных нормативных правовых актов.

1.2. Понятие, свойства и сущностные признаки подзаконного финансово-правового акта

Вопросы формирования понятия, определения его существенных признаков и характерных свойств являются системообразующими для теории источников финансового права. Пытаясь осмыслить с помощью общенаучных методов познания все многообразие подзаконных актов в финансовой сфере, следует прежде всего исходить из понимания его сущности, имманентных свойств и содержательных признаков.

Понятие подзаконного финансово-правового акта производно от родового понятия "подзаконного нормативного правового акта", которое, в свою очередь, берет начало от более общей связки категорий "нормативный правой акт" — "правовой акт", поэтому уяснение сути первого необходимо производить через призму содержания второго, третьего и, соответственно, четвертого понятия.

Известный ученый-теоретик С. С. Алексеев в 1982 г. отмечал, что "в юридической науке проблема правовых актов все еще не решена"[82]. Главную проблему он видел в многозначности этого феномена и отсутствии четких различий между ними, а самое существенное в том, что разные значения "не получают обобщенной общетеоретической характеристики"[83].

Эта мысль созвучна с точкой зрения, озвученной французским ученым Ж.-Л. Бержелем. Он считал необходимым, чтобы "каждый юридический концепт мог быть представлен дефиницией, которая основывалась бы на входящих в состав концепта атрибутах и специфических отношениях между различными элементами; а конкретной дефиниции мог соответствовать только один концепт"[84].

---

[82] *Алексеев С. С.* Общая теория права. — Т. 2. М., 1982. С. 192.
[83] Там же.
[84] *Бержель Ж.-Л.* Общая теория права / пер. с фр. М., 2000. С. 343, 346.

Едва ли можно утверждать, что сегодня проблема определения правового акта нашла свое разрешение. Вместе с тем в обобщенном виде можно понятие правового акта можно сформулировать следующим образом: правовой акт — это волеизъявление управомоченного субъекта права, совершаемое в определенной форме и влекущее юридические последствия.

В теории права все правовые акты традиционно принято делить на две категории или группы: нормативные и ненормативные (индивидуальные).

Что касается определения понятия "нормативный правовой акт", то оно в действующем законодательстве пока также отсутствует. Вместе с тем как представителями правовой науки, так и в судебной практике предпринимались попытки сформировать определение нормативного правового акта.

В соответствии с абз. 2 п. 2 Постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11.11.1996 № 781-II ГД нормативный правовой акт — это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение[85].

Из правовых позиций Конституционного Суда РФ, выраженных в постановлениях от 17.11.1997 № 17-П и от 31.03.2015 № 6-П следует, что нормативный правовой акт — это акт общего действия, адресованный неопределенному круг лиц, рассчитанный на многократное применение, который содержит конкретизирующие нормативные предписания, общие правила и является официальным государственным предписанием,

[85] Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11.11.1996 № 781-II ГД "Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 02.12.1996. № 49. Ст. 5506.

обязательным для исполнения[86].

Такой подход не содержит принципиальных отличий от доктринальных определений нормативного правового акта [87] . Соглашаясь в целом с доктринальным пониманием нормативного правового акта, Конституционный Суд РФ отметил существенные признаки, характеризующие нормативный правовой акт, выделяемые Верховным Судом РФ:

— издание его в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;

— наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений [88] . Аналогичный подход содержался в п. 1 постановления Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 58 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов"[89].

Нормативные правовые акты в свою очередь делятся на законы и подзаконные акты. В основе такого деления лежит критерий юридической силы, которая определяется прямо пропорционально занимаемым местом органа власти, издавшего нормативный акт, в общей системе органов публичной власти, его компетенцией и характером самих актов.

В действующем отечественном законодательстве в отличие от

---

[86] Постановление КС РФ от 17.11.1997 № 17-П "По делу о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ, № 6, 1997; постановление КС РФ от 31.03.2015 № 6-П "По делу о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ. 2015. № 3.

[87] См., *Бошно С. Б.* Развитие признаков нормативного правового акта в современной правотворческой практике // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 95, 97.

[88] П. 9 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части" // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1. (Утратило силу.)

[89] Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 58 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов" // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). 06.09.2013. № 35. (Утратило силу.)

зарубежного не закрепляется легальное понятие и признаки подзаконного нормативного правового акта. Проект федерального закона "О нормативных правовых актах Российской Федерации"[90] также не раскрывал характеристики данной категории. Не использует термин "подзаконные акты" и конституционный законодатель, предпочитая ему "другие правовые акты" (ч. 1 ст. 15, п. 2 раздела 2), "иные нормативные правовые акты" (п. "а" ч. 1 ст. 72, ч. 2, 4–5 ст. 76, п. "б", ч. 2 ст. 125), "акты государственных или иных органов" (ч. 2 ст. 120), "акты органов исполнительной власти" (ч. 2 ст. 85), "нормативные акты Президента Российской Федерации, <…> Правительства Российской Федерации" (п. "а" ч. 2 ст. 125). При этом этот термин широко используется в судебной практике, в том числе Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ.

Тем не менее в научном сообществе сложилось общее понимание, что подзаконным актам присущи все институциональные характеристики нормативного правового акта: издание в установленном порядке уполномоченным органом, наличие общих правил поведения (правовых норм), обязательных для неопределенного круга лиц (общеобязательность), неоднократность применения, обеспечение силой государственного принуждения, универсальность содержания и др.

Подзаконный нормативный правовой акт — это вид нормативного правового акта, обладающий самостоятельной юридической силой, принимаемый (издаваемый) субъектом подзаконного регулирования в рамках своей компетенции на основе и во исполнение закона в целях его развития и содержащий (либо может содержать) как первичные, так и вторичные правовые нормы[91].

Подзаконные правовые акты — это письменные официальные

---

[90] Проект федерального закона № 96700088-2 "О нормативных правовых актах Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс.

[91] *Злобин А. В.* Юридическая природа подзаконных нормативных актов в Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5 (88). С. 38.

документы, содержащие принципы и нормы финансового права, которые детализируют и организационно обеспечивают действие законов[92].

Закон Республики Туркменистан "О правовых актах" от 26.08.2017. № 589-V дает следующее определение подзаконным нормативным правовым актам: это нормативные правовые акты, не являющиеся законодательными актами и принимаемые на основе или во исполнение или для дальнейшей реализации законодательных актов и иных вышестоящих по иерархии нормативных правовых актов[93].

Приведенные определения в целом отражают основные аспекты, на которые ученые обращают внимание при характеристике подзаконных актов.

Отличительная особенность подзаконного финансово-правового нормативного акта заключается в предметно-отраслевом признаке, то есть сфере финансовых отношений.

Поскольку финансово-правовая сфера неоднородна, то и подзаконное регулирование представляется сложным и многогранным явлением, из-за чего в теории и на практике могут возникнуть сложности в формировании четкого определения. Поэтому, на наш взгляд, наиболее удачным будет подход, позволяющий выразить смысл и суть этого феномена через систему сущностных признаков, свойств и аспектов.

Во-первых, подзаконный финансово-правовой нормативный акт издается уполномоченным органом в рамках определенного предмета ведения и закрепленной за ним законодательством компетенции. В этом акте выражается односторонняя государственная воля, и он наделяется юридической силой.

Отличительной чертой подзаконного правотворчества является то, что принятый нормативный акт исходит от властного субъекта, не относящегося

---

[92] Источники и формы права в современной финансово-правовой науке : монография / под ред. Х. В. Пешковой. Москва : ИНФРА-М, 2023. С. 17.

[93] Закон Туркменистана от 26.08.2017 №589-V "О правовых актах" // Нейтральный Туркменистан, № 242-243 от 8 сентября 2017 года.

к высшему представительному (законодательному) органу. Как правило, этот орган относится к "финансовым властям" и обладает специальной (финансовой) компетенцией, либо одним из направлений его деятельности является регулирование финансовых отношений.

Сам законодатель в нормативном тексте делает акцент на правотворческом субъекте: "нормативные правовые акты Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, исполнительных органов местного самоуправления" (ст. 4 НК РФ); "Президент Российской Федерации издает указы, регулирующие бюджетные правоотношения…" (п. 1 ст. 3 БК РФ).

Принятие подзаконных нормативных актов — это прерогатива органов исполнительной ветви власти. Вместе с тем уникальное финансово-правовое положение занимают ряд органов, формально не относящихся ни к одной ветви государственной власти, но при этом выполняющих важнейшие нормотворческие функции. К их числу относятся Президент РФ, Банк России, Социальный фонд России, Счетная палата РФ. Все они правомочны издавать нормативные акты.

Нормотворческой компетенций обладают далеко не все органы исполнительной власти, или же их компетенция ограничена законом. Например, согласно п. 7 Положения о Федеральной налоговой службе, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30.09.2004 № 506, Федеральная налоговая служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, а также управление государственным имуществом и оказание платных услуг[94].

Во-вторых, любому правовому акту органа исполнительной власти

---

[94] Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 "Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе" // Собрание законодательства РФ. 04.10.2004. № 40. Ст. 3961.

присущ управленческий, властный характер, что обусловлено их публично-правовой природой. Французская догматика в период становления научного знания об административных актах сформировала два концептуальных подхода в понимании публичности акта: "органический", фокусирующий внимание на субъекте принятия акта — публичной администрации (М. Ориу / M. Hauriou) и "функциональный", отражающий функциональную сторону акта, то есть реализацию функции обслуживания человека — "публичной службы" (Л. Дюги / L. Duguit). Современное понимание публично-правовой природы подзаконного акта основывается на сочетании этих двух концепций: принятие властным субъектом в целях реализации публичного управления[95].

Таким образом, публично-правовой характер акта органа исполнительной власти выражается в том, что исходит он от органа публичной власти, несет на себе отпечаток силы, его породившей, и содержит в себе управленческое решение. Как отмечал Ю. А. Тихомиров, под управленческим решением понимается юридически-властное волеизъявление органа исполнительной власти на основе анализа и оценки конкретной управленческой ситуации, направленное на достижение определенной цели, предусматривающее средства ее осуществления[96].

Существо этого решения заключается в установлении, изменении или отмене нормы права. Направленно оно на реализацию задач и функции органов государственного управления в определенной сфере общественных отношений. Применительно к нашему предмету исследования — это сфера финансовых отношений. Вся финансовая деятельность государства рассматривается как управленческий процесс[97]. Именно это качество позволяет подзаконному нормативному акту выступать в роли регулятора финансовых отношений и решать задачи государственного управления.

---

[95] Codification of Administrative Procedure, J.-B Auby (ed.), Bruylant. 2014. P. 159–160.
[96] *Тихомиров Ю. А.* Управленческое решение. М., 1972. С. 33.
[97] *Грачева Е. Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля : дис. … докт. юрид. наук. М., 2000. С. 126.

В-третьих, подзаконное правотворчество обусловлено финансовым законодательством и находится с ним в неразрывной связи. Нормативные правовые акты органов исполнительной власти не существуют сами по себе, а находятся в едином механизме правового регулирования. Подзаконным актам имманентно присуща правовая связь с законом, выступающим правовой основой их принятия. Подзаконные акты, как правило, принимаются в целях реализации законов, выступая своего рода их логическим продолжением. Они должны им строго соответствовать. Это вытекает непосредственно из самого термина "под законом", подчеркивая их субординацию в иерархии источников права. Иерархическая зависимость подзаконных актов проявляется через такие лингвистические формулировки, как "не должны противоречить закону", принимаются "на основании и во исполнение закона", "в соответствии с законом", "в случаях, предусмотренных законом", "в пределах предоставленных законом полномочий", что подчеркивает их производную от закона природу.

Аналогичная формула применяется, например, в Конституции РФ: "Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, *не должны* противоречить Конституции Российской Федерации" (ч. 1 ст. 15); "Указы и распоряжения Президента Российской Федерации *не должны* противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (ч. 3 ст. 90).

Данные формулы являются "*condicio sine qua non*" для понимания сущности подзаконного акта, а также его функциональной взаимосвязи с законом. Они обеспечивают качественную определенность финансово-правового регулирования через установление правовых оснований и границ принятия того или иного подзаконного акта в финансовой сфере и тем самым раскрывают сущностную субординацию подзаконных актов, отмечая их зависимый статус по отношению к первичному законодательному акту.

Достаточно часто подзаконный нормативный правовой акт в сфере

публичных финансов имеет весьма громоздкое наименование и сложное содержание, что позволило Г. Г. Пиликину выделить данную особенность в характерную черту финансовых подзаконных актов[98].

Обладая разной по уровню юридической силой, нормативные акты находятся между собой в согласованном единстве по содержанию и логической взаимосвязи. Не меняя существо законодательных положений, ведомственные акты согласно концепции "делегированного правотворчества" призваны выступить лишь их "развитием".

Именно в таком исполнении выглядит норма п. 2 ст. 3 БК РФ, согласно которой Правительство РФ принимает нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения "на основании и во исполнение настоящего Кодекса, федеральных законов…".

Согласно п. 1 ст. 4 НК РФ Правительство РФ, Минфин РФ, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, исполнительные органы местного самоуправления, исполнительно-распорядительный орган федеральной территории "Сириус" издают нормативные правовые акты только в "предусмотренных законодательством о налогах и сборах случаях в пределах своей компетенции".

Следует отметить и хронологическую составляющую регулятивного взаимодействия, то есть временную последовательность издания актов разной юридической силы. Законодательный акт издается раньше подзаконного.

Вместе с тем следует разделять ситуации, когда подзаконный акт и закон применяются в системной взаимосвязи и когда прямая нормативная связь между ними отсутствует. В первом случае подзаконные акты принимаются во исполнение полномочия, возложенного на уполномоченные органы непосредственно законом по вопросу, не получившему содержательной регламентации в самом законе (так называемое делегированное

---

[98] *Пиликин Г. Г.* Становление финансового права России (теория и практика особой формы публичного права) : монография / под ред. С. В. Запольского. М. : Юридическая фирма Контракт, 2017. С. 234, 235.

регулирование), во втором — орган исполнительной власти, например Правительство РФ, действует во исполнение своих конституционных полномочий (ст. 71, п. "и"; ст. 110, ч. 1; ст. 114, п. "г" ч. 1; ст. 115, ч. 1 Конституции РФ).

Закон, будучи актом первичным, обладает высшей юридической силой по отношению ко всем остальным актам (юридически производным), которые не могут ему противоречить. На эту особенность обратили внимание еще дореволюционные ученые в лице Н. М. Коркунова: "На чем бы ни было основано право издания указов, на общем полномочии управлять государством или на специальной делегации закона, указ имеет обязательную силу лишь под условием непротиворечия его законам"[99].

Различная юридическая сила нормативных правовых актов обеспечивает иерархическое построение (иерархия от греч. *hieros* — "священный" и *arche* — "власть") нормативной системы в едином механизме правового регулирования финансовых отношений.

Подзаконные акты более высокой юридической силы могут выступать правовой основой для разработки и принятия нижестоящих в иерархической лестнице подзаконных актов. Данная закономерность обусловлена принципом субсидиарности и иерархической зависимости.

Так, приказ Минфина России от 30.06.2015 № 100н "Об утверждении Положения об экспертной комиссии Министерства финансов Российской Федерации по ценностям Госфонда России" [100] был издан во исполнение Постановления Правительства Российской Федерации от 27.02.2003 № 127 "Об утверждении Положения о Государственном фонде драгоценных металлов

---

[99] *Коркунов Н. М.* Указ и закон. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1894. С. 1, 263.

[100] Приказ Минфина России от 30.06.2015 № 100н "Об утверждении Положения об экспертной комиссии Министерства финансов Российской Федерации по ценностям Госфонда России" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 02.11.2015. № 44.

и драгоценных камней Российской Федерации"[101] и ряда других постановлений. В свою очередь данное Постановление Правительства РФ принято в соответствии с Федеральным законом от 26.03.1998 № 41-ФЗ "О драгоценных металлах и драгоценных камнях"[102].

Потребность в подзаконном нормативном акте, как это видно, может вытекать из прямого указания закона.

Например, в п. 18.3 ст. 4 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)"[103] записано, что Банк России осуществляет контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком.

Данная норма выглядит достаточно обобщенно в виде правовой абстракции, здесь нет ответа на вопрос: как этот контроль осуществляется? Без дополнительного нормативного разъяснения о содержании контрольного механизма данную норму едва ли возможно реализовать. Конкретизируется процедура проведения проверок Инструкцией Банка России от 13.01.2020 № 201-И[104], в которой указаны цели, задачи, сроки, предмет, методы проверки, правовые основания для проведения проверки, оформление результатов и прочие процедурные моменты.

Другой пример. Закон возлагает на Банк России обязанность разрабатывать и реализовывать политику по предотвращению, выявлению

---

[101] Постановление Правительства РФ от 27.02.2003 № 127 "Об утверждении Положения о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 03.03.2003. № 9. Ст. 866.

[102] Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ "О драгоценных металлах и драгоценных камнях" // Собрание законодательства РФ. 30.03.1998. № 13. Ст. 1463.

[103] Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" // Собрание законодательства РФ. 15.07.2002. № 28. Ст. 2790.

[104] Инструкция Банка России от 13.01.2020 № 201-И "О порядке проведения Банком России проверок соблюдения требований Федерального закона от 27 июля 2010 года № 224-ФЗ "О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и принятых в соответствии с ним нормативных актов Банка России" // Вестник Банка России. 10.06.2020. № 44.

и управлению конфликтами интересов (ст. 4.1). В развитие данного требования Банк России принимает восемь подзаконных нормативных актов[105], тем самым конкретизирует нормы федерального закона в данной сфере. В принятых подзаконных актах нормируется последовательность и полнота мер по предотвращению, выявлению и управлению конфликтами интересов. Отсутствие подзаконного регулирования лишало бы норму закона всякого содержания.

Указание на цель принятия подзаконного финансово-правового подзаконного акта является в определенной степени характерной его чертой. Четко установленная цель правового регулирования исключает возможные "манипуляции нормами", которые могут привести к несправедливому

---

[105] Положение Банка России от 21.04.2022 № 792-П "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в Банке России" // Вестник Банка России. 31.08.2022. № 43; Указание Банка России от 19.01.2024 № 6675-У "О порядке сообщения о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принятия мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов" // Вестник Банка России. 14.03.2024. № 12; Указание Банка России от 23.08.2021 № 5899-У "Об обязательных для профессиональных участников рынка ценных бумаг требованиях, направленных на выявление конфликта интересов, управление им и предотвращение его реализации" // Вестник Банка России. 03.11.2021. № 75; Указание Банка России от 22.07.2020 № 5511-У "О требованиях к выявлению конфликта интересов и управлению конфликтом интересов управляющей компании инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов и специализированного депозитария" // Вестник Банка России. 30.09.2020. № 76; Указание Банка России от 02.12.2019 № 5337-У "О требованиях к внутреннему документу (документам) по управлению конфликтами интересов оператора инвестиционной платформы" // Вестник Банка России. 22.01.2020. № 5; Указание Банка России от 07.05.2018 № 4791-У "О требованиях к организации организатором торговли системы управления рисками, связанными с организацией торгов, а также с осуществлением операций с собственным имуществом, и к документам организатора торговли, определяющим меры, направленные на снижение указанных рисков и предотвращение конфликта интересов" // Вестник Банка России. 26.09.2018. № 72; Указание Банка России от 21.06.2016 № 4049-У "О требованиях к порядку организации и обеспечения функционирования органов внутреннего контроля кредитного рейтингового агентства и о дополнительных требованиях к кредитному рейтинговому агентству по выявлению, предотвращению конфликта интересов, а также управлению им" // Вестник Банка России. 13.07.2016. № 65; Положение Банка России от 03.08.2015 № 482-П "О единых требованиях к правилам осуществления деятельности по управлению ценными бумагами, к порядку раскрытия управляющим информации, а также требованиях, направленных на исключение конфликта интересов управляющего" // Вестник Банка России. 23.12.2015. № 117.

результату, опираясь якобы на закон [106] . В утверждаемых методических рекомендациях, правилах, критериях, порядках и т. п., как правило дается их целевая характеристика.

Например, в приказе Минфина России от 15.12.2020 № 1101 "Об утверждении Методических рекомендаций по планированию расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) в целях реализации инициативных проектов" прямо говорится, что методические рекомендации разработаны в *целях* обеспечения единого подхода к планированию расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) в *целях* реализации инициативных проектов[107].

Другой пример касается реализации принципа прозрачности (открытости) (ст. 28 БК РФ), на котором основана бюджетная система РФ. В ст. 36 БК РФ указано, что данный принцип означает в том числе обязательную открытость для общества и средств массовой информации решений о бюджете и отчетов об их исполнении.

Начиная с 2013 года во исполнение п. 9 Бюджетного послания Президента Российской Федерации от 13 июня 2013 г. "О бюджетной политике в 2014–2016 годах" [108] на всех уровнях управления регулярно публикуются (размещаются в сети Интернет) брошюры "Бюджет для граждан". Разработаны методические рекомендации по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме. В приказе Минфина России от 22.09.2015 № 145н отмечается, что эти рекомендации утверждены в *целях* совершенствования прозрачности (открытости) бюджетов субъектов

---

[106] *Марченко М. Н.* Источники права. М. : Проспект, 2008. С. 318.

[107] Приказ Минфина России от 15.12.2020 № 1101 "Об утверждении Методических рекомендаций по планированию расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) в целях реализации инициативных проектов"// СПС КонсультантПлюс.

[108] Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13.06.2013 "О бюджетной политике в 2014–2016 годах" // Пенсия. 2013. № 6.

Российской Федерации и местных бюджетов[109].

В-четвертых, подзаконный финансово-правовой нормативный акт всегда формализован. Он принимается в нормативно установленной форме. Это документ официальный (легальный или аутентичный), имеющий письменное выражение. В зависимости от субъекта правотворчества четко определены конкретные формы издания правового акта.

В научных исследованиях по общей теории права отмечалась проблема смешения "вида" и "формы" нормативного правового акта, а также проблема их оптимального выбора в процессе регулирования тех или иных общественных отношений[110]. Этот же вопрос актуален и в отраслевом аспекте. Его решение видится в уяснении специфики отдельных подзаконных актов и роли каждого из них.

В п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации отмечается, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений, если иное не предусмотрено законодательством РФ[111].

Минюст России в методических указаниях по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти обращает внимание, что правила, инструкции и положения, утвержденные приказом или постановлением, не являются самостоятельными видами актов. В таких случаях актами являются приказы и постановления, а правила, инструкции и положения входят в их

---

[109] Приказ Минфина России от 22.09.2015 № 145н "Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме" // СПС КонсультантПлюс.

[110] *Злобин А. В.* Юридическая природа подзаконных нормативных актов в Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5 (88). С. 37.

[111] Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" // Собрание законодательства РФ. 18.08.1997. № 33. Ст. 3895.

содержание[112].

Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции, издает нормативные акты в форме указаний, положений и инструкций (ст. 7 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", 1.4 Положения Банка России от 22.09.2017 № 602-П "О правилах подготовки нормативных актов Банка России"[113]).

Пунктом 1 ст. 20 Федерального конституционного закона от 04.10.2022 № 5-ФКЗ "О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики" [114] определена возможность Банка России принимать акты, не предусмотренные ст. 7 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ.

Одной из проблем в создании и реализации теории правовых актов в современной России, на которую обращают внимание А. В. Малько, Я. В. Гайворонская, является проблема соотношения формы и содержания правового акта. По мнению ученых, "юридическая форма акта указывает на юридическую силу акта и его юридическую природу; каждая юридическая форма — это определенный набор элементов юридической техники, которые должны быть соблюдены; в противном случае правовой акт необходимо признавать ненадлежащим образом оформленным и недействительным"[115].

В-пятых, предписания, содержащиеся в нормативных правовых актах

---

[112] П. 5 приказа Минюста России от 31.08.2023 № 222 "Об утверждении Методических указаний по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" // СПС КонсультантПлюс.

[113] Положение Банка России от 22.09.2017 № 602-П "О правилах подготовки нормативных актов Банка России" // Вестник Банка России. 29.09.2017. № 84.

[114] Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ "О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики" // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 6930.

[115] *Малько А. В., Гайворонская Я. В.* Теория правовых актов: необходимость и пути создания // Государство и право. 2012. № 2. С. 15–24.

обязательны для своих адресатов. Они рассчитаны на неопределенный круг лиц, являются общеобязательными и обеспечиваются властным принуждением.

Органы государственного управления принимают правовые акты в рамках собственной дискреции. Поэтому содержание подзаконного финансово-правового нормативного акта имманентно связано со свободой усмотрения уполномоченного органа. Вместе с тем дискреционные полномочия субъекта правотворчества не означают вседозволенности. Органы исполнительной власти связаны законом и общеправовыми принципами, на что неоднократно указывал Конституционный Суд РФ. Подзаконные акты должны соответствовать общему смыслу, духу и предназначению финансового законодательства. В противном случае он может быть оспорен в судебном порядке. Общим критерием судебного нормоконтроля будут выступать основные метафизические начала индивидуальной свободы, справедливости, формального равенства, составляющие суть идеи права[116].

Так, признавая недействующими положения второго предложения подп. "б" п. 54 Методических указаний по бухгалтерскому учету основных средств, утвержденных приказом Минфина РФ от 13.10.2003 № 91н [117], Верховный Суд РФ отметил, что они в системе действующего правового регулирования не отвечает общеправовому критерию правовой определенности и вытекающим из него требованиям ясности, недвусмысленности и согласованности правовых норм, а поэтому их содержание не обеспечивает однозначное понимание и толкование нормы, приводит к возможности ее произвольного применения в отношениях, возникающих в бухгалтерском учете в связи с определением годовой суммы амортизационных отчислений при способе уменьшаемого остатка[118].

---

[116] Особое мнение судьи КС РФ А. Л. Кононова к постановлению КС РФ от 27.01.2004 № 1-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений…" // Вестн. КС РФ. 2004. № 2.

[117] Приказ Минфина РФ от 13.10.2003 № 91н "Об утверждении Методических указаний по бухгалтерскому учету основных средств" // Российская газета. 2003. № 250. (Утратил силу.)

[118] Решение Верховного Суда РФ от 23.01.2020 № АКПИ19-899 // СПС КонсультантПлюс.

Конституционный Суд РФ от 31.03.2015 № 6-П в постановлении отмечал, что "легальность нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти предполагает не только наличие в них определенного, не противоречащего закону нормативного содержания (общего правила), но и соблюдение надлежащей законной формы, порядка принятия и обнародования. В действующей системе правового регулирования судебная проверка такого нормативного акта включает установление его соответствия федеральному закону по содержанию нормативных предписаний, по форме акта, а также по издавшему его субъекту, порядку принятия, опубликования и введения в действие"[119].

Так, при оценке законности пункта 34 Указания Банка России от 26.11.2020 № 5636-У "О требованиях к осуществлению брокерской деятельности при совершении брокером отдельных сделок за счет клиента" суд исходил из того, что оспариваемый нормативный акт издан компетентным органом в пределах предоставленных ему полномочий с соблюдением требований законодательства Российской Федерации к форме издания, процедуре его принятия и введения в действие по вопросу, не получившему содержательной регламентации в законе. Оспариваемая норма не содержит предписаний, которые противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и направлена на обеспечение баланса интересов всех участников отношений по осуществлению профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг[120].

С общеобязательностью связано такое качество, как общедоступность. Проблемам общедоступности нормативного акта и информирования о нем граждан уделялось внимание с древнейших времен. Собственно, поэтому многие памятники права известны сегодня. Конституционное требование

---

[119] Постановление КС РФ от 31.03.2015 № 6-П "По делу о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ. 2015. № 3.

[120] Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 17.01.2023 № АПЛ22-589 // СПС КонсультантПлюс.

официального опубликования для всеобщего сведения нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина (п. 3 ст. 15 Конституции РФ) является гарантией соблюдения принципа гласности в нормотворческой деятельности органов публичной власти.

Уместно подчеркнуть, что в советский период применение института "обязательности официального опубликования", особенно подзаконного нормативного правового акта, зависело, по сути, от усмотрения соответствующего государственного органа. Поэтому ведомственные нормативные акты в большинстве своем вообще не публиковались, а направлялись подведомственным организациям и предприятиям для сведения и исполнения[121].

Открытость и доступность информации о деятельности государственных органов является проявлением принципа транспарентности. На его реализацию направлены положения Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения [122], предусматривающие обязательное размещение в сети Интернет (на портале regulation.gov.ru) проектов нормативных правовых актов для общественного обсуждения. Правила закрепляют также обязательное оповещение о размещенном проекте нормативного правового акта, опубликование перечня поступивших возражений с комментариями. Максимальная публичность предостерегает от возможных различных побочных негативных последствий. После проведения общественного обсуждения орган может принять решение об

---

[121] *Пиликин Г. Г.* Становление финансового права России (теория и практика особой формы публичного права) : монография / под ред. С. В. Запольского. М. : Юридическая фирма Контракт, 2017. С. 231.

[122] Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 "О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения" (вместе с "Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения") // Собрание законодательства РФ. 03.09.2012. № 36. Ст. 4902.

отказе в принятии акта[123].

Характерной чертой подзаконного нормотворчества является динамичность. Нормативные правовые акты могут быть быстро приняты в соответствии с потребностями общества и также отменены при изменении обстановки. Необходимостью *оперативного реагирования* на быстрые изменения конъюнктуры и цен на мировом рынке оправдывалось даже установление ставок вывозных таможенных пошлин на нефть — в то время федерального налогового сбора — Правительством РФ, а не законодателем в исключение общего правила. Конституционный Суд РФ отметил, что наделение федеральным законом Правительства РФ правом устанавливать ставки вывозных таможенных пошлин исключительно в качестве мер оперативного регулирования внешнеэкономической деятельности направлено на своевременное устранение разницы между постоянно меняющимися ценами на мировом рынке и ценами на отечественную экспортную продукцию, обеспечение внутреннего рынка товарами, вывоз которых может нанести ущерб интересам Российской Федерации[124].

Используя данную правовую позицию, Верховный Суд РФ подтвердил законность оспариваемой методики расчета ставок вывозных таможенных пошлин на отдельные категории товаров, выработанных из нефти, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 29.03.2013 № 276[125]. Суд отметил, что действия Правительства РФ при издании оспариваемого нормативного правового акта являются *исключительно мерой оперативного*

---

[123] *Силкин В. В.* Транспарентность исполнительной власти в цифровую эпоху // Российский юридический журнал. 2021. № 4. С. 23–24.

[124] Определение КС РФ от 15.12.2000 № 294-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы…" // Вест. КС РФ. 2001. № 2.

[125] Постановление Правительства РФ от 29.03.2013 № 276 "О расчете ставок вывозных таможенных пошлин на нефть сырую и отдельные категории товаров, выработанных из нефти, и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации" (вместе с "Методикой расчета ставок вывозных таможенных пошлин на нефть сырую", "Методикой расчета ставок вывозных таможенных пошлин на отдельные категории товаров, выработанных из нефти") // Собрание законодательства РФ. 01.04.2013. № 13. Ст. 1577.

регулирования внешнеэкономической деятельности, направленной на обеспечение экономической безопасности государства в условиях нестабильной геополитической обстановки и резких колебаний макроэкономических показателей, влияющих на производственные показатели отечественных нефтеперерабатывающих предприятий, которые могут привести к необоснованному росту оптовых цен на основные виды нефтепродуктов, рискам создания локальных дефицитов топлива и снижению усилий Правительства Российской Федерации по сдерживанию роста розничных цен на моторное топливо для конечных потребителей на уровне, близком к общей инфляции в стране, а также исключения деятельности недобросовестных участников рынка, использующих возможность за счет низких внутрироссийских цен на моторное топливо, в отношении которого производителем был возмещен демпфер, получить дополнительную и необоснованную экономическую выгоду, реализовав моторное топливо, приобретенное на внутреннем рынке, на экспорт по высоким мировым ценам[126].

В другом деле о проверке конституционности полномочия Правительства РФ по установлению страховых тарифов по обязательному страхованию Конституционный Суд РФ подчеркнул, что именно Правительство РФ, являясь высшим исполнительным органом государственной власти, *может оперативно реагировать* на экономические и социальные изменения, происходящие на рынке обязательного страхования, и осуществлять государственное регулирование страховых тарифов в целях, отвечающих интересам этого рынка[127].

Оперативность разработки и принятия правовых актов особенно актуальна в условиях действия непредвиденных факторов: кризисов, стихийных бедствий, пандемии, конъюнктурных изменений экономики и т. п.

---

[126] Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 26.11.2024 № АКПИ24-758 // СПС КонсультантПлюс.

[127] Постановление КС РФ от 31.05.2005 № 6-П "По делу о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ. № 4, 2005.

Но оперативность тогда будет эффективной, когда принимающий нормативный акт субъект обладает достоверными знаниями о фактическом состоянии дел в регулируемой области. Принятию акта должна предшествовать комплексная проработка вопроса. Иначе может получиться, как в известной пословице "поспешишь — людей насмешишь". Скорость принятия нормативного правового акта так или иначе негативно сказывается на его качестве.

Следует, впрочем, заметить, что любой, даже самый совершенный на первый взгляд нормативный правовой акт не может изначально гарантированно считаться результативным. Реализация правовых норм на практике нередко сопряжена с множеством попутных имплицитных правопрепятствующих факторов, предвидеть и учесть которые не всегда представляется возможным. Проблема знания тесно связана с *дилеммой Коллингриджа (Collingridge dilemma)* [128] . Применительно к нормотворчеству ее суть можно описать следующим образом: при введения нового правового регулирования мы не обладаем достаточными знаниями для того, чтобы предсказать весь спектр отрицательных последствий. Возможные негативные эффекты изначально не очевидны. Все меняется после того, как нормотворческие новации получили широкое применение и недостатки перестали быть скрытыми, но устранить их оказывается очень трудно или дорого.

Поэтому критически важно через механизм прямых и обратных связей между субъектом и объектом управления вести постоянное, систематическое изучение действенности правореализации, уметь анализировать и оценивать регулирующее воздействие и в случае необходимости принимать корректирующие действия. Без организации обратной связи как условия результативности правотворческой деятельности невозможно достичь желаемого регулирующего эффекта. В связи с этим возникает проблема мониторинга, методик анализа и оценки состояния подзаконных актов на этапе

[128] *Collingridge D.* The social control of technology. New York : St. Martin's Press, 1980. 200 p.

применения.

Применительно к финансовой деятельности государства концепция "прямых и обратных связей", основанная на кибернетических принципах, разработана видным ученым, профессором О. Н. Горбуновой[129].

Гибкость, подвижность и оперативность — эти характеристики выгодно отличают их от законов, имеющих как правило более длительную процедуру принятия. Давно замечено, что право в целом не поспевает за скоростью общественного развития. Наиболее отчетливо отставание правового покрытия заметно в технологичных отраслях жизнедеятельности: управление искусственным интеллектом, облачные технологии и другие подобные экспоненциальные технологии. Разрыв между технологическим ростом и усилиями, которые общество в целом и право в частности предпринимают для его преодоления, в научной литературе получил название "проблема темпов роста" *(pacing problem)*[130].

Упрощенная процедура принятия подзаконных актов позволяет отчасти решить проблему "отстающего" правотворчества и своевременно реагировать на возникающие вызовы и изменения общественных отношений, незамедлительно претворять в жизнь принятые решения.

И. В. Сехин отмечает, что в кризисных ситуациях своевременность правотворчества с целью скорейшего удовлетворения потребности общества в правовом регулировании в разумной степени перевешивает риск снижения качества нормативных правовых актов[131].

Значимость оперативного решения возрастает в кризисных (экстраординарных) ситуациях, которые, как правило, носят чрезвычайный

---

[129] *Горбунова О. Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2012. С. 22, 40; См. также: *Артемов Н. М., Пономарева К. А.* Элементы прогрессивного налогообложения доходов физических лиц в контексте принципа прямых и обратных связей // Правоприменение. 2021. № 1. С. 68–79.

[130] *Гаджиев Г. А., Войниканис Е. А.* Pacing problem и возрождение судебного нормотворчества // Закон. 2021. № 6. С. 122–138.

[131] *Сехин И. В.* Принцип своевременности правотворчества: проблемы реализации // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 2. С. 26–35.

характер и требуют незамедлительного реагирования. Это продемонстрировало, например, противодействие коронавирусной инфекции. В ковидный период, как показала практика России и других государств, исполнительная власть временно приняла на себя полномочия по регулированию вопросов, включая финансовые, традиционно относящиеся к прерогативе законодателя. Соответствующие изменения были закреплены Федеральным законом от 01.04.2020 № 102-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации"[132].

Кибернетический закон "необходимого разнообразия", сформулированный Уильямом Росс Эшби, объясняет, что для эффективного решения проблемы разнообразие управляющего воздействия должно быть больше, чем разнообразие стоящей перед ней проблемы. Чем больше разнообразие управляющей системы, тем лучше управление. Быстро меняющаяся многофакторная среда требует быстроты принятия решений, поскольку "только разнообразие может уничтожить разнообразие"[133]. Поэтому система подзаконного регулирования, как более оперативная, должна обладать достаточным разнообразием, чтобы быть готовой отреагировать на вызовы внешней среды. Иначе система окажется неработоспособной.

Вместе с тем не стоит и переоценивать роль ведомственных актов в механизме финансово-правового регулирования. На практике нередко их регулирующее воздействие является избыточным, что приводит к серьезным проблемам правоприменения и становится предметом судебного обжалования.

Речь идет о тех интерпретационных актах Минфина России (обычно письма), которые фактически несут в себе обязательные для исполнения

---

[132] Федеральный закон от 01.04.2020 № 102-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 06.04.2020. № 14 (часть I). Ст. 2032.

[133] *Эшби У. Р.* Введение в кибернетику. М. : Издательство иностранной литературы, 1959. С. 294.

правила, при этом расходящиеся с действительным смыслом правовых норм. Как отметил Конституционный Суд РФ, это ненормативные акты, но "обладающие нормативными свойствами"[134].

ФНС России также может принимать акты информационно-разъяснительного характера, с тем чтобы обеспечить единообразное применение налогового законодательства налоговыми органами на всей территории Российской Федерации. Они адресованы непосредственно налоговым органам и должностным лицам, применяющим соответствующие законоположения. Обязательность содержащихся в них разъяснений для налогоплательщиков нормативно не закреплена.

Очевидно, что для должностных лиц налоговых органов в силу принципа ведомственной субординации данное разъяснение будет служить ориентиром в правоприменении, они будут руководствоваться содержащими в нем указаниями, а за невыполнение их применять к налогообязанным лицам санкции и прочие неблагоприятные последствия.

Такие акты опосредованно, через правоприменительную деятельность должностных лиц налоговых органов, приобретают, по сути, обязательный характер и для неопределенного круга налогоплательщиков.

Так, ВАС РФ признал письмо Министерства финансов РФ от 06.12.2012 № 03-03-06/1/630 [135] недействующим в той части, в которой на налогоплательщика возлагается обязанность подтверждать расходы в виде убытков от хищения товаров при неустановлении виновных лиц, а также в виде недостач товаров, возникающих в торговых залах магазинов самообслуживания постановлением следователя о приостановлении предварительного следствия либо о прекращении уголовного дела.

Суд посчитал, что в описанной ситуации требование о возбуждении

---

[134] Постановление КС РФ от 31.03.2015 № 6-П "По делу о проверке …" // Вестн. КС РФ. 2015. № 3.

[135] Письмо Минфина России от 06.12.2012 № 03-03-06/1/630 "Об учете в целях налога на прибыль недостач и убытков от хищений в магазинах со свободным доступом посетителей к товарам" // Нормативные акты для бухгалтера. 2013. № 4.

уголовного дела, в ходе расследования которого не могут быть установлены виновные в хищении лица, является избыточным, а, соответственно, допущение учета спорных убытков от хищений в залах самообслуживания в составе расходов для целей налогообложения только при условии вынесения следователем постановления о приостановлении предварительного следствия либо постановления о прекращении уголовного дела — не реализуемым предписанием[136].

В литературе отмечалось, что в основе данной проблемы лежит "отсутствие либо утрата четких содержательных критериев, предъявляемых к нормативным актам"[137].

Подводя итог, сделаем следующие выводы.

Подзаконный нормативный правовой акт не имеет законодательного определения, хотя попытки сформировать существенные признаки на официальном уровне предпринимались неоднократно. Эти признаки в целом совпадают с характеристиками, выработанными юридической наукой.

Подзаконные нормативные акты, выступая частью единой системы правового регулирования, неоднородны, характеризуются множественностью видов и многообразием форм. Они имеют общие с законом цели и задачи, но регулируют лишь отдельные аспекты финансовых отношений.

Подзаконное правотворчество неразрывно связано с законотворческим процессом и обладает высоким регулятивным потенциалом. Вместе с тем наблюдается тенденция недооценивать значение подзаконных нормативных правовых актов, приписывая им второстепенную функцию в регулировании общественных отношений. Однако такой подход является методологически необоснованным и не отражает реального положения дел. Эффективность законодательных норм проявляется только в случае их качественного

---

[136] Решение ВАС РФ от 04.12.2013 № ВАС-13048/13 // СПС КонсультантПлюс.

[137] *Селивановский И. С.* Акты, обладающие нормативными свойствами: благо или ошибка правового регулирования (признание "квазинормативных" актов в правовой системе России) // Юридическая мысль. 2018. № 5 (109). С. 56.

обеспечения посредством подзаконного регулирования, которое детализирует и конкретизирует общие правовые предписания. Следовательно, с точки зрения функциональной значимости и воздействия на общественные отношения, подзаконные нормативные акты обладают равноценной правовой ценностью.

Очевидно, что закон как нормативный акт более высокой юридической силы не может и не должен содержать исчерпывающий объем регулятивных норм. Иначе он бы превратился в своеобразный универсальный правовой акт, способный полностью заменить подзаконные акты. Напротив, законодательный акт образует общие рамки, в пределах которых подзаконные акты выступают в роли инструмента развивающего нормотворчества. Ведомственные и иные подзаконные нормы представляют собой производные от законодательно установленных правил, что накладывает на них обязательство не противоречить закону и обеспечивать его эффективную реализацию на практике.

1.3. Системные основания подзаконных источников финансового права

Одной из проблем теории источников финансового права является построение их целостной и внутренне согласованной системы. Объективно она обусловлена множественностью подзаконных актов и их связями как внутри отрасли финансового права, так и за ее пределами. Находясь между собой и иными нормативными актами в разных соотношениях, они нуждаются в упорядочении на подсистемы, уровни, виды и группы.

Попытки исследовать систему подзаконных актов в общетеоретическом аспекте предпринимались и ранее, но, в отличие от изучения системы законодательных актов, они носили фрагментарный характер, раскрывались

лишь отдельные грани исследуемой проблематики[138].

Трудности, с которыми в настоящее время сталкиваются ученые, связаны с отсутствием четкого представления о статусе отдельных форм подзаконных актов. До сих пор не утихают споры в отношении многозначности самого термина "источник права", его соотношения с "формой права". Ученые пытаются переосмыслить традиционные представления о сущности и содержании источников права, по-новому взглянуть на проблемные аспекты правогенеза. Сегодня в отечественной юридической теории под влиянием социологической школы права и философии права предложено широкое понимание источников права, выходящее за границы узко нормативиского подхода. Проблема соотношения материальных и формальных источников права обсуждается как в теоретическом, так и в практическом аспектах. Соответственно, остается актуальным вопрос об открытости или замкнутости системы источников финансового права. Кроме того, в части самих иерархических связей в системе источников финансового права нет единства в научных подходах, что приводит к правовым коллизиям на практике и непредсказуемости правоприменения.

Одним из возможных вариантов решения этого вопроса могло бы стать принятие базового системообразующего Федерального закона "О нормативных правовых актах Российской Федерации", о важности которого неоднократно указывалось представителями правовой науки [139] . Первые инициативные

---

[138] *Мицкевич А. В.* Акты высших органов Советского государства. М., 1967. 175 с; *Червяков Н. Н.* Проблемы совершенствования ведомственного нормотворчества : на материалах МВД : дис. … канд. юрид. наук. М., 2000. 140 с.; Правовые акты : Учебно-практическое и справочное пособие / Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. М., 1999. 381 с.

[139] *Скоробогатов А. В.* Детерминанты бюрократизации права в российском обществе // Российское право онлайн. 2022. № 1; *Пиголкин А. С., Казьмин И. Ф., Рахманина Т. Н.* Инициативный проект закона "О нормативно-правовых актах Российской Федерации" // Государство и право. 1992. № 7. С. 76–86; *Поленина С. В., Лазарев Б. М., и др.* Инициативный проект федерального закона о законах и иных нормативно-правовых актах РФ // Государство и право. 1995. № 3. С. 57–68; *Бошно С. В.* Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы // Право и современные государства. 2015. № 2. С. 6–19; *Тихомиров Ю. А., Рахманина Т. Н., Хабибулин А. Г.* Закон о нормативных правовых актах — актуальная повестка дня // Журнал российского права. 2006. № 5 (113).

предложения о принятии такого закона появились еще в советский период[140]. В дальнейшем работа была продолжена, что привело к появлению законопроекта. Он был рассмотрен и принят в первом чтении, однако в дальнейшем снят с рассмотрения. Вместе с тем сама идея закона по-прежнему остается актуальной. Во многих зарубежных государствах (Япония, Болгария, Венгрия, Казахстан, Беларусь, Узбекистан, Республика Армения, Туркменистан, Таджикистан, Кыргызстан, Азербайджан) такой закон действует, и, как показала практика, это весьма позитивно отразилось на системности нормативных правовых актов этих государств — от проектирования до оценки эффективности воздействия акта на общественные отношения[141]. В Азербайджане статус данного закона возвышен до уровня конституционного[142].

Закрепление основных видов правовых актов необходимо для упорядочения правотворческой, правоприменительной и правореализационной деятельности, соотношения их с иными актами в общей системе правового регулирования. Законы о нормативных правовых актах приняты и эффективно действуют в Республике Саха (Якутия), Тверской и Воронежской областях, Ставропольском крае и других субъектах РФ.

Сущность систематизации состоит в приведении нормативного массива в рамках отрасли финансового права в определенную систему. Системность источников финансового права уже заложена в самой их природе, как правовом

С. 88–93; *Поленина С. В., Лазарев Б. М., и др.* Инициативный проект федерального закона о законах и иных нормативно-правовых актах РФ // Государство и право. 1995. № 3. С. 57–68.

[140] *Казьмин И. Ф., Поленина С. В.* "Закон о законах": проблемы издания и содержания // Советское государство и право. 1989. № 12. С. 3–9.

[141] См. подробнее *Сорокин В. В., Ибрагимов Ж. И.* Обзор законов о нормативно-правовых актах стран СНГ // Российско-Азиатский правовой журнал. 2023. № 2. С. 48–52; *Тихомиров Ю А., Рахманина Т. Н., Хабибулин А. Г.* Закон о нормативных правовых актах - актуальная повестка дня // Журнал российского права. 2006. № 5 (113). С. 88–93; О нормативных правовых актах в Российской Федерации (проект федерального закона) / рук. авт. коллектива Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2021. 96 с.

[142] Конституционный закон Азербайджанской Республики от 21.12.2010 № 21-IVKQ "О нормативных правовых актах" // газета "Азербайджан" от 17 февраля 2011 года, № 37.

феномене. Сама отрасль финансового права является системообразующим фактором.

В теории права выделяют три вида систематизации нормативных актов: инкорпорация; кодификация; консолидация, и в целом они нашли отражение в научных исследованиях, но эти формы не являются самостоятельным предметом настоящего исследования.

Систематизация в настоящем исследовании синонимична системности. Системность здесь рассматривается с точки зрения связи между системой финансового права и нормативной системой, регулирующей финансовые отношения, а также с точки зрения внутренней организации исследуемой правовой материи и ее связи с внешней средой. Систематизацию подзаконных нормативных правовых актов предлагается проводить исходя из однородности общественных отношений, которые они регулируют.

Подзаконные акты находятся не изолированно по отношению к другим источникам финансового права и иных отраслей. Будучи частью общей системы правового регулирования, они связаны между собой и совместно с иными нормативными актами образуют единое правовое пространство. Именно системообразующие связи, объединяющие разнообразные нормативные правовые акты в единую целостную структуру, дают основание для квалификации их совокупности как полноценной системы. Соответственно, исследовательский подход в данном случае должен быть ориентирован не на простую, механически созданную совокупность изолированных нормативных актов, а на системное видение, опираясь на методологию системных исследований и категориальный аппарат общей теории систем.

В философском и общетеоретическом дискурсе термин "система" (от греч. σύστημα — целое, составленное из частей; соединение) рассматривается как "совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях друг

с другом, которая образует определенную целостность, единство"[143]. То есть любая система, в том числе правовая, описывается тремя главными характеристиками: элементами (составляющие компоненты, части), структурой (связи, отношения между элементами) и целостностью. Австрийский ученый Людвиг фон Берталанфи, считающийся основоположником общей теории систем, определил систему как "совокупность элементов, находящихся в определенных отношениях друг с другом и со средой"[144].

М. Н. Марченко анализировал формы (источники) права с точки зрения иерархических связей и взаимодействий. Со ссылкой на зарубежных ученых он обратил внимание, что системный подход в познании источников права как наиболее эффективный дает возможность глубоко и разносторонне познавать не только внешние, но и внутренние связи, существующие между правовыми явлениями, их внутреннее содержание, цели, структуру, выполняемую ими роль, их назначение[145].

С позиций системного подхода предмет правотворчества рассматривается как единая система с характерными для нее внутренними закономерностями и взаимосвязями. Возьмем, предположим, группу налоговых отношений. Рассматривая ее как целостную систему, можно выделить отдельные ее составляющие:

а) властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов, сборов, страховых взносов в Российской Федерации;

б) отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля;

в) отношения, возникающие в процессе обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц;

---

[143] Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев и др. М. : Сов. энциклопедия, 1983. С. 610.

[144] *Берталанфи Л. фон.* История и статус общей теории систем // Системные исследования : ежегодник. М. : Наука, 1973. С. 29.

[145] *Марченко М. Н.* Источники права : учеб. пособие. М. : ТК Велби; Проспект, 2008. С. 104–106. *Weinberg Y.* An introduction to General Systems Thinking. N Y. 1972. P. 51–86; *LoPuckit L.* The System Approach to Law // Cornell Law Review. 1997 № 3. P. 481–485.

г) отношения, возникающие в процессе привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Выявляется структура взаимосвязи составных частей: отношениям по налоговому контролю предшествуют отношения по уплате налога; чтобы налог был уплачен, необходимо установить все существенные элементы налогообложения, и т. д. Порок в порядке введения налога приводит к эффекту "плодов отравленного дерева". Нет законной процедуры введения налога — нет самого законно установленного налога — нет и оснований к уплате[146].

Помимо упорядочения форм выражения права и сведения их в определенную единую внутренне слаженную систему, в качестве задачи систематизации подзаконных правовых актов можно выделить обеспечение гармонизации правовых норм.

Система источников финансового права — явление динамичное, поскольку сама отрасль находится в постоянном развитии, появляются новые нормативные акты, с течением времени отдельные акты устаревают, накапливаются несоответствия между нормами права, противоречия между юридическими предписаниями.

С. В. Запольский, сравнивая систему финансового права, сложившуюся в середине прошлого столетия с современной системой, отмечает во многом непригодность прежних концептуальных положений для сегодняшнего дня, и не потому, что они были не выверены или содержали какие-либо ошибки, а потому, что сама материя финансово-правового регулирования претерпела кардинальные изменения [147] . А это, в свою очередь, повлекло переформатирование прежних и добавление новых финансово-правовых институтов, что в конечном счете повлияло на саму систему финансового права и финансово-правое регулирование.

При этом в процессе эволюции отраслевой системы не всегда удается

---

[146] *Ядрихинский С. А.* Законные интересы налогоплательщиков: проблемы теории и практики : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Проспект, 2020. С. 181.
[147] *Запольский С. В.* Теория финансового права. Научные очерки. М., 2010. С. 297–298.

сохранить стройность системных связей между нормами различных уровней. Поэтому время от времени система нуждается в перезагрузке: следует проводить инвентаризацию и актуализацию действующих нормативных правовых актов, включая подзаконные, приведение их к достигнутому уровню развития общества.

Е. А. Бочкарева, анализируя указы Президента РФ, содержащие бюджетно-процессуальные нормы, пришла к выводу, что часть из них утратила свое практическое значение, при этом сохранила официальное действие. В этой связи она предлагает провести ревизию указов и распоряжений и применить к ним механизм "регуляторной гильотины"[148].

В результате систематизации происходит удаление правовой материи, утратившей свою актуальность, и добавление необходимой, отражающей текущие потребности развития общества. О необходимости жесткой дисциплины в ведомственном нормотворчестве и проведения ревизии нормативных актов неоднократно заявлялось Президентом РФ[149]. Например, в рамках реформы под названием "регуляторная гильотина", было выявлено и устранено избыточное регулирование, устаревшие неэффективные правовые механизмы и противоречащие требования. В большей степени это коснулось как раз ведомственного нормотворчества.

Тем самым обеспечивается развитие содержания и совершенствование источников финансового права. Создаются правовые механизмы, способствующие планомерной реализации функций органов публичной власти и эффективной правовой защиты прав и законных интересов хозяйствующих субъектов. Нет сомнений в том, что процесс эволюции, отражающий ход

---

[148] *Бочкарева Е. А*. Акты Президента Российской Федерации в бюджетной сфере // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 2. С. 50–60.

[149] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019 "Послание Президента Федеральному Собранию" // Парламентская газета. 2019. № 7; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17.02.1998 "Общими силами — к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)" // Российская газета. 1998. № 36; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06.03.1997 "Порядок во власти — порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)" // Российская газета. 1997. № 47.

общественного развития, продолжится в дальнейшем.

В науке финансового права высказана точка зрения о целесообразности систематизации финансового законодательства на основе финансового права как отрасли права[150]. Этот методологический прием справедлив и в отношении подзаконного регулирования. Он позволяет упорядочить нормативные правовые акты, регулирующие однородные отношения, привести их во взаимоувязанную систему по сфере действия.

Система финансового права, подобно любой иной системе, обладает уникальным составом, определяемым особенностями регулируемых общественных отношений. Целостность отрасли финансового права, рассматриваемая как органическое единство взаимосвязанных элементов, не только не исключает, но и предполагает ее внутреннее деление на относительно самостоятельные структурные компоненты: подотрасли, институты, подинституты.

Связь между системой права и системой нормативных правовых актов рассматривается нами как связь содержания и формы, поскольку "система права характеризует внутреннее строение права, а система законодательства относится к внешним формам выражения права, характеризует состояние источников права"[151].

С другой стороны, необходимо отметить, что система права только тогда эффективна, когда ее функционирование адекватно соответствует действительности. В настоящий момент мы сталкиваемся с весьма сложными процессами научно-технического прогресса, обусловленными стремительным общественным развитием, процессами цифровизации, появлением и внедрением прорывных технологий, включая системы искусственного интеллекта и пр. В данном контексте вектор правотворческой работы смещается в сторону технического регулирования, когда правовые нормы

---

150 *Пятковская Ю. В.* Систематизация финансового законодательства: состояние и перспективы // Финансовое право. 2016. № 9. С. 12–15.

151 *Черданцев А. Ф.* Теория государства и права : учеб. М. : Юрайт, 1999. С. 245.

фиксируют процессы и действия, совершаемые в информационных системах и программах. Это тоже подзаконное регулирование, и его объем постоянно увеличивается.

В этой связи представляется верным предложение А. В. Минбалеева о необходимости интеграции и диверсификации существующих концептуальных подходов, теорий и методов правового регулирования, саморегулирования общественных отношений в сфере использования цифровых технологий с учетом анализа знаний технических и естественных наук, которые позволили бы сформировать основные подходы к пониманию роли и места правового регулирования, саморегулирования в развитии цифровых технологий в целях эффективного и широкомасштабного внедрения в России[152].

Наглядным примером такой потребности является приказ ФНС России от 17.02.2023 № ЕД-7-26/116@[153], которым утверждается формат электронного путевого листа. Данный формат в специальных терминах описывает технологические требования к XML-файлам передачи по телекоммуникационным каналам связи электронного путевого листа, и это является свидетельством "все большего погружения нормативных предписаний в язык технологий"[154].

Развитие современной модели правового регулирования финансовых отношений Е. Л. Васянина связывает с такими направлениями, как "цифровизация финансового механизма; расширение рецепции универсальных юридических конструкций в финансовом законодательстве; активное внедрение примирительных, взаимосогласительных, медиативных процедур

---

[152] *Минбалеев А. В.* Трансформация регулирования цифровых отношений // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2019. № 12. С. 32.

[153] Приказ ФНС России от 17.02.2023 № ЕД-7-26/116@ "Об утверждении формата электронного путевого листа" // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 28.02.2023.

[154] *Серова О. А.* Саморегулирование в условиях цифровой трансформации общественных отношений // Гражданское право. 2023. № 3. С. 16.

в механизм финансово-правового регулирования"[155].

Во многих аспектах правового регулирования стираются границы между отраслями права, происходит конвергенция частных и публичных правовых институтов. Перед нами открываются новые стороны (предметы) правового регулирования, ранее скрытые от нас. А некоторые стороны до сих пор остаются неизведанными. Например, мы видим активный поиск адекватных приемов регулирования общественных отношений в киберпространстве. Ряд отечественных и зарубежных ученых ставят вопрос о допустимости регулировать отношения, возникающие в связи с использованием компьютерных технологий, таких как оборот криптовалюты и иные отношения на платформе блокчейн, средствами права. Ведется дискуссия[156].

Поэтому приходится буквально встраивать право в существующую реальность, чтобы оно могло выступать эффективным регулятором финансовых отношений, а также служить инструментом разрешения возникающих конфликтных ситуаций между бизнесом и обществом в целом, личностью и государством. Виртуальная реальность требует новых средств правового регулирования. Государство вынуждено реагировать на вызовы цифровой эпохи, создавать в ускоренном порядке нормативную среду, в значительной степени не имеющую аналога в прошлом. Появляются новые видения и концепции о неизвестных ранее формах регуляции, например, о самодостаточности компьютерного кода для регулирования технологических процессов: Code is law "код есть закон" (Lawrence Lessig)[157].

На этом фоне классическое, традиционное финансовое право трансформируется в высокотехнологичное финансовое право, в которое

---

[155] *Васянина Е. Л.* Формирование современной модели правового регулирования финансовых отношений // Финансовое право. 2022. № 11. С. 2–6.

[156] См. *Ефимова Л. Г.* Источники правового регулирования общественных отношений в киберпространстве // Lex russica. 2020. № 3. С. 114–120.; *Сидоренко Э., Савельев А., и др.* Нужно ли регулировать биткоин? // Закон. 2017. № 9. С. 20–33.

[157] *Lessig L.* Code Is Law // Harvard Magazine. 2000. No. 1. URL: https://www.harvardmagazine.com/2000/01/code-is-law-html (дата обращения: 06.05.2025); *Lessig L.* Code, and Other Laws of Cyberspace. N.Y. : Basic Book. 2006. 311 p.

в разной степени вторгаются (вплетаются) в том числе и неправовые факторы.

Исследуя российский и зарубежный опыт регулирования цифровых технологий, А. В. Минбалеев выделил несколько моделей, одной из которых является модель, основанная на делегировании государством части своих регулятивных функций профессиональным сообществам в этой сфере[158].

Другим требованием систематизации является *удобство пользования* систематизированным нормативным массивом. Это удобство следует рассматривать в системной взаимосвязи с законом для обеспечения целостности восприятия общего предмет правового регулирования, разделенного между нормативными актами разного уровня. Систематизированный нормативный материал, будучи проявлением структурной рациональности, облегчает пользователю задачу, предоставляет ему возможность системного толкования.

Удобство пользования подзаконными актами обеспечивается продуманной системой внутренних ссылок. Должна обнаруживаться четкая связь с правовым основанием акта — законом как актом, обладающим большей юридической силой: указание на цели, предназначение и т. п.

Связь подзаконного акта с законом может проявляться в различных формах: установление в законе пределов компетенции субъекта подзаконного правотворчества, указание в законе на необходимость принятия подзаконного акта, допущение определений нормативных понятий в подзаконном акте и т. п.

Говоря о проблемах системности в правовом регулировании, В. Д. Зорькин поднимает проблему *редундантности* (чрезмерной усложненности, юридически необоснованной избыточности, громоздкости) нормативного правового регулирования. Излишняя детализация на деле вопреки конституционному принципу доверия к действиям публичной власти только дезориентирует участников правоотношений и расшатывает

---

158 *Минбалеев А. В.* Трансформация регулирования цифровых отношений // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2019. № 12. С. 33.

устойчивость правовой системы [159]. Установление подзаконным актом неоправданно сложного алгоритма претворения в жизнь законодательных положений не способствует эффективности действия закона[160]. Избыточные отсылочные нормы, неоправданный рост количества и объема подзаконного нормативного массива (профицит права) приводит к бюрократизации права[161].

Негативный эффект возникает и тех случаях, когда подготовка и принятие соответствующих подзаконных актов запаздывает. Это осложняет или делает невозможным реализацию положений норм законов. Например, с момента вступления в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза[162] (с 1 января 2018 года) прошло почти пять лет, чтобы появился порядок принятия и выдачи предварительного решения по вопросам применения методов определения таможенной стоимости товаров[163]. Все это время норма закона, требующая на подзаконном уровне процедурного обеспечения, фактически не работала.

Проблема своевременного и исчерпывающего подзаконного регулирования неоднократно становилась предметом обсуждения ученых [164]. Стандарт высокого качества правотворчества предполагает максимально быстрое удовлетворение потребностей общества в правовом регулировании.

---

[159] *Зорькин В. Д.* Конституционный контроль как фактор совершенствования российского законодательства // Журнал российского права. 2023. № 5. С. 98.

[160] *Сухова Н. И.* К вопросу о нейтрализации закона на уровне подзаконного правотворчества // Вестник Юридического факультета Южного федерального университета. 2021. — Т. 8. № 1. С. 44.

[161] Подробнее о дефиниции категории "бюрократизация права" см.: *Щелоков К. С.* Понятие бюрократизации права // История государства и права. 2007. № 8. С. 10–11; № 12. С. 17–19.

[162] Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) // Официальный сайт Евразийского экономического союза // URL: http://www.eaeunion.org

[163] Приказ Минфина России от 18.07.2022 № 111н "Об установлении Порядка принятия и выдачи предварительного решения по вопросам применения методов определения таможенной стоимости товаров, ввозимых в Российскую Федерацию, а также принятия решения о прекращении действия предварительного решения» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru. 20.10.2022.

[164] См., например, *Сехин И. В.* Принцип своевременности правотворчества: проблемы реализации // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 2. С. 26–35; *Баранов В. М.* Ссылки (отсылки) в актах правотворчества: технико-юридические дефекты и пути преодоления их вредных последствий // Журнал российского права. 2022. № 3. С. 5–21 и др.

Отсутствие необходимой подзаконной конкретизации, безусловно, приводит к деструктиву и снижению эффективности правоприменительной деятельности. Отсылочные нормы к подзаконным актам не должны ждать своего наполнения. В противном случае сам закон становится нежизнеспособным, он отдаляется от человека и утрачивает регулирующую способность, хотя с юридико-технической стороны он может выглядеть безупречным.

В этой связи заслуживают предложения ученых об ограничении практики введения в силу закона в отсутствие подзаконных регуляторов [165]. Законодательный орган в различных организационно-правовых формах широко взаимодействует с органами исполнительной власти. Поэтому принятие закона не застигает его врасплох. Тесное сотрудничество законодателя с иными органами публичной власти является залогом успеха реализации собственной компетенции.

С. А. Белоусов справедливо считает, что закон должен вступать в силу одновременно с конкретизирующими и создающими все эти условия правовыми актами[166]. В противном случае система правового регулирования лишается ее качественного признака — целостности. Целостность характеризуется свойствами, не присущими отдельным частям, но возникающими в результате их взаимодействия в определенной системе связей [167]. Очевидно, юридическая действенность закона в отсутствии подзаконного акт страдает, что не может не вызывать недовольства со стороны участников регулируемых законом отношений.

В судебной практике даже рассматривался случай, когда хозяйствующий субъект пытался признать незаконным бездействие Правительства РФ, выразившееся в необеспечении им до вступления Федерального закона от

---

[165] *Юртаева Е А.* Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 17.

[166] *Белоусов С. А.* Законодательный дисбаланс (доктрина, теория, практика) : дис. … докт. юрид. наук. Саратов, 2015. С. 363.

[167] *Блауберг И. В., Юдин Э. Г.* Становление и сущность системного подхода. М. : Наука, 1973. С. 124.

22.11.1995 № 171-ФЗ "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" в силу (до 1 января 2006 года) принятия подконтрольными Правительству РФ Минфином России, МЭРТ России, ФНС России, Минсельхозом РФ соответствующих нормативных документов, что, по мнению заявителя, привело к убыткам, обусловленным вынужденным простоем предприятия[168].

И, несмотря на отрицательную судебную практику, на теоретическом уровне в целях защиты прав граждан и организаций от противоправного бездействия правотворческих органов предпринимается попытка обоснования нового вида иска, рассматриваемого по правилам административного судопроизводства, — о понуждении правотворческих органов к принятию нормативных правовых актов[169].

Важность данного вопроса нашла отражение в нормативном обеспечении своевременной разработки подзаконных актов, необходимых для реализации вновь принимаемого законодательного акта. На руководителей федеральных органов исполнительной власти возлагалась персональная ответственность за качество и соблюдение срока подготовки проектов правовых актов, направленных на исполнение федеральных законов[170].

Нормативное молчание может являться препятствием реализации прав и законных интересов организаций и физических лиц, и, как следствие, порождать конфликты, в основе которых лежит отсутствие подзаконного механизма реализации тех или иных норм законодательства.

В практике известны случаи, когда налогоплательщикам было неправомерно отказано в применение льготы по налогу на имущество организации, предусмотренной п. 11 ст. 381 НК РФ, только по тому основанию,

---

[168] Постановление ФАС Московского округа от 01.03.2007, 09.03.2007 № КА-А40/1243-07 по делу № А40-4693/06-148-47 // СПС КонсультантПлюс.

[169] *Чуряев А. В.* К вопросу о допустимости иска о понуждении к принятию нормативного правового акта // Вестник гражданского процесса. 2024. № 5. С. 286–303.

[170] П. 8 постановления Правительства РФ "О совершенствовании организации исполнения федеральных законов" от 11.11.2002 № 803 // Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4582. (Утратило силу.)

что перечень льготируемого имущества Правительством РФ не был утвержден[171]. Налогоплательщикам отказали в праве применения ставки 10% НДС при реализации ими товаров, перечисленных в п. 2 ст. 164 НК РФ только из-за того, что коды видов продукции, облагаемых НДС по ставке 10%, не были определены Правительством РФ[172].

Во всех случаях суд поддержал налогоплательщика.

Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что бездействие органов публичной власти по принятию соответствующего нормативного правового акта не может выступать основанием для отказа лицу в реализации его прав, предусмотренных законодательством[173].

Следующим требованием к систематизации является *единство системы нормативных актов.* О. Е. Кутафин единство системы нормативных актов видел в правовом закреплении пределов ведения соответствующих органов государства и подчинением актов нижестоящих органов актам органов вышестоящих[174]. Сама же иерархия нормативных актов, по мысли ученого, должна устанавливаться "правилами, создаваемыми исключительно конституционным правом"[175].

Однако указанное единство нормативных актов проявляется не только в их субординации и функциональной взаимосвязи, как это было проанализировано ранее. Необходимо также обеспечить идеологическое единство, которое способствует концептуальной целостности и ценностной ориентации всей правовой системы. В качестве такой идейной основы могут

---

[171] Постановление ФАС Поволжского округа от 25.03.2005 № А06-3351У/4-21/04; постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 01.06.2005 № Ф04-2407/2005(10707-А27-35) // СПС КонсультантПлюс.

[172] Постановление ФАС ВСО от 12.12.2005 № А19-5581/05-45-Ф02-6153/05-С1 // СПС КонсультантПлюс; Постановление ФАС УО от 06.02.2007 № Ф09-195/07-С2 // СПС КонсультантПлюс.

[173] Определение КС РФ от 09.04.2002 № 68-О "По запросу Арбитражного суда …" // Вестн. КС РФ. 2002. № 4; Постановление КС РФ от 23.07.2018 № 35-П "По делу о проверке…" // Вестн. КС РФ. 2018. № 6.

[174] *Кутафин О. Е.* Избранные труды : в 7 т. Т. 1. Предмет конституционного права : монография. М. : Проспект, 2011. С. 165.

[175] Там же.

выступать конституционные ценности, в частности положения Конституции РФ о высшей ценности человека (ст. 2), социальном государстве (ст. 7) и др.

С точки зрения общей социологической теории действия, нашедшей в трудах Т. Парсонса, ценность — это нормативный стандарт, который определяет желаемой поведение системы относительно ее окружения без дифференциации функций единиц или их частных ситуаций[176]. Ценностные стандарты необходимы для упорядочения взаимодействий, где каждый участник ориентируется на всех других, а они, в свою очередь на каждого индивида[177].

Отношения, регулируемые финансовым правом достаточно разнообразны и многоплановы. Финансовая деятельность государства включает в себя несколько направлений, для правового обеспечения которых выработаны собственные принципы и нормы финансового права. При этом нормы финансового права действуют системно, подчиняясь требованиям общих и специальных принципов финансового права.

Одним из таких принципов является принцип социальной направленности финансово-правового регулирования. Первой, кто поставил вопрос об учете положений ч. 1 ст. 7 Конституции РФ в регулировании публичных финансов была Н. И. Химичева[178]. Сегодня необходимость проведения государством социально ориентированной финансово-правовой политики является общепризнанной позицией. Она получила свое развитие в последующих научных исследованиях[179].

В данном принципе реализуется идея социального государства, политика которого направлена на создание условий для достойной жизни и свободного

---

[176] *Парсонс Т.* О структуре социального действия. М., 2002. С. 703.
[177] *Мальцев Г. В.* Социальные основания права. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. С. 255.
[178] Финансовое право : учеб. / отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд. М. : Юрист, 1999. С. 79.
[179] *Беликов Е. Г.* Проблемы финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства : автореф. дис. … докт. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 12.; *Кравченко И. А.* Принцип социальной направленности финансово-правового регулирования // Вестник экономики, права и социологии. 2017. № 2. С. 80–83.

развития человека. Основные черты социального государства, как они установлены в конституционных положениях, воплощены в принципах социальной справедливости, социальной ответственности бизнеса, социально ориентированной экономике, развитии системы социальных служб, гарантиях социальной защиты и иных институтах.

Социальную направленность действительно можно назвать системообразующим фактором для всего финансово-правового регулирования. Оно пронизывает все сферы общественной жизнедеятельности человека, всю систему социальных связей. Для обеспечения достойной жизни и свободного развития человека необходимо учитывать весь комплекс публичных интересов: здоровье населения и увеличение продолжительности жизни, повышение авторитета семьи и укрепление семейных ценностей и другие общественно значимые ценности. Именно финансы, основой которых является бюджет, являются проводником социальной политики. В конечном итоге адресатом распределения фондов денежных средств выступает общество и его представители.

Цели государственной политики Российской Федерации как социального государства предопределяют обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности, обеспечении государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, установлением государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты.

Эффективная реализация публично-правовыми образованиями социальных функций, повышение уровня жизни граждан невозможны без взвешенной, последовательной экономической, в том числе финансовой, и правовой политики государства[180]. В посланиях Федеральному Собранию РФ Президент РФ постоянно поднимает вопросы обеспечения достойного уровня жизни. Президентские послания оправдано рассматривать в качестве

---

[180] *Беликов Е. Г.* Принцип социальной направленности финансового правового регулирования // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3 (33). С. 30.

системообразующих актов в целом для законотворческой и исполнительской деятельности, в том числе в финансовой сфере. Послание Президента РФ наряду с другими документами входит в состав документов, на которых основывается проект федерального бюджета (п. 2 ст. 172 БК РФ).

Неслучайно Конституционный Суд РФ отмечал, что "нормы права, в том числе финансового, проявляют свое регулятивное воздействие на бюджетные отношения не сами по себе, а в связи с целями государственной экономической политики, включая финансовую политику и финансовое регулирование в их конституционно-правовом смысле"[181].

Финансовая политика и все правовое регулирование отношений в сфере публичных финансов независимо от своего уровня должна опираться на человекоцентричные основания. В деятельности многих органов исполнительной власти в настоящее время внедряется клиентоориентированая модель управления, в которой первоочередное внимание отводится удовлетворению потребностей и учету ожиданий граждан.

В конституционно-правовом смысле права человека определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, а следовательно, именно они определяют внутреннее содержание источников финансового права.

Единство системы нормативных актов предполагает их *иерархичность*, то есть выделение вышестоящего и нижестоящего уровней, обеспечение их согласованного действия. Критерий юридической силы многие ученые называют определяющим в построении системы источников права. Но здесь следует оговориться, что сама по себе иерархия не определяет обязательность разноуровневых актов. Как закон, так и подзаконный акт обязателен для исполнения. По справедливому замечанию Н. М. Марченко, иерархия нормативных правовых актов служит поддержанию режима законности и имеет важнейшее значение для упорядочения процесса правотворчества

[181] Постановление КС РФ от 17.06.2004 № 12-П "По делу о проверке…" // Вестн. КС РФ. 2004. № 4.

и правоприменения[182].

Субординация нормативных правовых актов во многом обусловлена вертикалью власти и наличием соподчиненных связей между органами власти различных уровней.

Так, Президент РФ в случае противоречия актов Правительства РФ Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ вправе их отменить (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ, ч. 9 ст. 5 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации"[183]).

В свою очередь, Правительство РФ в целях осуществления контроля за исполнением Конституции РФ, федеральных законов, международных договоров РФ, актов Президента РФ и Правительства РФ принимает решения об отмене или о приостановлении действия актов федеральных органов исполнительной власти, о внесении Президенту Российской Федерации предложений о приостановлении действия актов исполнительных органов субъектов Российской Федерации (п. 5 Регламента Правительства РФ[184]).

Муниципальные правовые акты в части регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации могут быть отменены или их действие может быть приостановлено уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации или субъекта Российской Федерации (ч. 1 ст. 48 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного

---

[182] Теория права и государства : курс лекций / под ред. Н. М. Марченко. М., 1998. С. 346.

[183] Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 09.11.2020. № 45. Ст. 7061.

[184] Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 "О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 07.06.2004. № 23. Ст. 2313.

самоуправления в Российской Федерации"[185]).

Как отметил Конституционный Суд РФ, такое регулирование основывается на необходимости контроля за соблюдением законодательства, а сами решения об отмене или приостановлении действия ранее изданных актов не могут носить произвольный характер, должны быть законными и обоснованными[186].

В то же время в литературе отмечается потребность институализации механизма отмены нормативных правовых актов, поскольку существующая нормотворческая практика во многом непоследовательна и хаотична[187].

Иерархия системы подзаконных правовых актов зависит также от правового основания его издания: во исполнение какого нормативного акта они приняты. Более высокий юридический статус имеют те акты, которые регулируют предмет отношений, попадающих в сферу законодателя.

Юридическое значение иерархии нормативных актов в нормотворческом аспекте состоит в выделении пассивной обязанности нижестоящего субъекта правотворчества не принимать положения, в противоречие вышестоящему акту. Эта обязанность предполагает обеспечение в виде ответственности. Однако меры и механика такой ответственности, к сожалению, не разработаны.

Организационно-правовой гарантией обеспечения законности выступает специальная процедура контроля в форме регистрации подзаконных ведомственных актов в Министерстве юстиции РФ[188]. Этот орган следит за соответствием нормативных правовых акты, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина.

---

[185] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

[186] Постановление КС РФ от 09.11.2022 № 48-П "По делу о проверке конституционности…" // Собрание законодательства РФ. 21.11.2022. № 47. Ст. 8304.

[187] *Кузнецова О. А.* Отмена нормативного правового акта как основание утраты юридической силы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2023. № 4. С. 590–601.

[188] Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" // Собрание законодательства РФ. 18.08.1997. № 33. Ст. 3895.

В отношении подзаконных финансово-правовых нормативных актов действует презумпция законности: предполагается, что изначально они соответствуют всем требованиям и положениям закона, изданы уполномоченным органом в рамках предоставленной компетенции и с соблюдением процессуальных правил[189]. Как правило они приобретают юридическую силу с момента издания (принятия, утверждения) или опубликования в установленном порядке либо установленной конкретной даты и действуют до момента их официальной отмены органом, его издавшим, или вышестоящим органом, уполномоченным на принятие такого решения или утраты силы вследствие признания судом, не соответствующим закону.

На руководителя федерального органа исполнительной власти или лицо, исполняющее его обязанности, возлагается обязанность издать соответствующий документ об отмене нормативного правового акта (еще официально не опубликованного и не применяемого), в регистрации которого отказано, и направить его копию в Министерство юстиции РФ в течение 10 дней со дня получения такого отказа.

Конституционный Суд РФ отметил, что не зарегистрированный и не опубликованный в установленном порядке нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти не приобретает юридическую силу и подлежит устранению из системы законодательства судами.

Суды при рассмотрении подобных дел не вправе ограничиваться формальным установлением того, прошел ли обжалуемый акт государственную регистрацию и опубликован ли он в установленном порядке, они также обязаны выяснять, содержит ли этот акт нормативные положения, затрагивающие права и законные интересы граждан. Выявив, что нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, содержащий такие положения, не зарегистрирован и не опубликован в установленном порядке, суды должны

---

[189] Презумпция, в силу которой любой официально-властный акт уполномоченного публично-правового субъекта отвечает требованиям законности… (постановление КС РФ от 24.03.2017 № 9-П "По делу о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ. 2017. № 4).

признавать его недействующим, т. е. в каждом конкретном случае реально обеспечивать эффективное восстановление нарушенных прав[190].

Достижению цели согласованной системы правового регулирования служат также общие и специальные принципы нормотворчества, среди которых особо следует выделить принцип научности. Познанную наукой объективно существующую систему права справедливо сравнивают с компасом, который является ориентиром для законодателя при принятии того или иного конкретного решения[191].

Юридическая наука служит основой выявления взаимосвязей между элементами системы финансово-правового регулирования, принятия правильной долгосрочной правовой позиции. В отсутствие научного обеспечения регулятивный потенциал подзаконного правотворчества заметно снижается.

Подводя итог, сделаем следующие выводы.

Практическая значимость теории правовых актов состоит в обеспечении их системности. Находясь в различном иерархическом отношении друг к другу, тем не менее они существуют не изолировано, а в определенной взаимосвязи и взаимообусловленности. Интенсивность изменений в правовых предписаниях создает угрозу нарушения системных связей в нормативном массиве. В таком случае право отдаляется от человека и перестает выполнять свои регуляторные функции. Для облегчения пользования и эффективного применения правовых предписаний массив нормативно-правовых актов должен быть определенным образом структурирован и упорядочен. Именно эту задачу решает такое направление правовой работы с нормативными актами, как систематизация, которую предлагается проводить на основе отраслевого критерия, требований целостности, удобства пользования, идеологического и нормативного единства.

---

[190] Определение КС РФ от 02.03.2006 № 58-О "По жалобе гражданина… " // Вестн. КС РФ. 2006. № 4.

[191] *Поленина С. В.* Теоретические проблемы системы советского законодательства. М. : Наука, 1979. С. 19.

Выстраивание согласованной нормативной системы необходимо для оптимизации механизма правового регулирования. Это будет способствовать преодолению кризисных явлений в российской правовой системе.

1.4. Классификация финансово-правовых подзаконных актов

Каждый раз, когда научное познание сталкивается с множеством тех или иных явлений, оно предполагает необходимость их упорядочения, то есть проведения классификации (от лат. *classis* — "разряд", "класс" и *facio* — "делаю", "раскладываю") посредством деления их на устойчивые виды по единому критерию или основанию. Независимо от предмета исследования в теоретическом отношении классификация, как методологический прием и общенаучный метод, позволяет привести знания в определенную систему.

Классификация финансово-правовых подзаконных актов направлена на расширение представления об их природе. Ее практическая значимость состоит в более точном и полном уяснении их места и закономерных связей в системе правового регулирования, поскольку именно классификация позволяет определить взаимосвязь каждого акта в системе. Кроме всего, научная классификация исследуемого объекта выполняет гносеологическую функцию.

Каждый отдельно взятый подзаконный нормативный правовой акт содержит в себе черты единичного, общего и особенного, что позволяет объединить их в соответствующие однородные группы.

Любая классификация, будучи условной, происходит путем логической операции деления изучаемых объектов на отдельные виды в зависимости от выбранного критерия, который принимается за основу деления и в этой связи признается основанием классификации. Следует признать, однако, что в теории права не сформировался единый подход в определении видов подзаконного правотворчества, отчасти из-за неоднозначного его понимания. Все это усложняет классификацию подзаконных нормативных актов.

Рассмотрим такие основания классификации финансово-правовых подзаконных актов, как форма (наименование) акта, субъект правотворчества, метод правового регулирования, характер предписаний, длительности действия по времени, юридической силе акта, предмет (сфера) правового регулирования. Впрочем, данные критерии не исчерпывают соответствующую проблематику, но позволяют нам приблизится к одному из предъявляемых системных требований классификации — обеспечение полноты охвата правового материала в его содержательной части.

Ранее мы выделяли одну из проблем теории правовых актов — проблему соотношения формы и содержания правового акта. Ученые справедливо настаивают на унификации, т. е. выработке общих требований к форме акта для всех субъектами правотворчества, чтобы "каждому виду правовых актов соответствовали собственные юридические формы; акты разной юридической природы не могут иметь одинаковых наименований; издание актов неопределенной юридической формы и размытой юридической природы должно быть запрещено"[192].

Соответственно, форма подзаконного акта нуждается в дополнительном научном осмыслении. В свою очередь, изучение формы невозможно производить в отрыве от его содержания, так как и форма, и содержание, являясь базовыми философскими категориями, находятся в диалектическом единстве. Форма — это наименование нормативного правового акта, а содержание — его наполнение.

В современной теории права существуют множество подходов к определению и соотношений понятий: источник и форма права. По мере накопления научных знаний произошло разделение этих двух понятий. Классическая дихотомия форм и источников права разрешается так: под

---

[192] *Малько А. В., Гайворонская Я. В.* Теория правовых актов: необходимость и пути создания // Государство и право. 2012. № 2. С. 17; *Бошно С. В.* Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 51–52.

источником в формально-юридическом смысле понимается воля правотворческого субъекта, на первое место выходит созидательный аспект, а под формой — внешнее выражение права, своего рода "резервуар, где находятся юридические нормы, то, из чего мы получаем знания о праве"[193]. В этом отношении формы права постоянно эволюционируют, и на каждой новой ступени развития общества появляются все более сложные аналитические формы права.

Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации [194] закреплено, что нормативные правовые акты издаются в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Акты, издаваемые в ином виде, не должны содержать предписания нормативно-правового характера.

В литературе отмечалась проблема "множественности наименований" подзаконных актов, необходимость упорядочения видов и форм издаваемых актов, проведения их четкого соотношения между собой[195]. Дело в том, что Правила не предлагают легальных дефиниций указанных правовых форм и критериев их разграничения. Этим вынуждена заниматься наука финансового и административного права. Выбор формы акта во многом определяется усмотрением издающего акт органа или должностного лица.

Некоторые ученые обращают внимание, что перечисленный видовой состав подзаконных актов не является полным. К иным видам они причисляют "общероссийские классификаторы", "административные регламенты предоставления государственных и муниципальных услуг", "документы

---

[193] *Кашанина Т. В.* Эволюция форм права // Lex russica. 2011. № 1. С. 34.

[194] Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" // Собрание законодательства РФ. 18.08.1997. № 33. Ст. 3895.

[195] *Бошно С. В.* Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 53.

стратегического планирования"[196], и другие многообразные акты юридически обязывающего содержания: концепции, программы, стратегии, доктрины. Подчеркивается, что видовое разнообразие подзаконного правотворчества нуждается в упорядочении[197].

Действительно, например, статья 21 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ "О бухгалтерском учете" выделяет следующие формы документов, регулирующих порядок ведения бухгалтерского учета: федеральные стандарты, отраслевые стандарты, нормативные акты Центрального банка Российской Федерации (положения Банка России), рекомендации в области бухгалтерского учета, стандарты экономического субъекта.

В п. 2 ст. 21 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ говорится, что федеральные и отраслевые стандарты обязательны к применению. Однако п. 16 этой же статьи установлено, что федеральные и отраслевые стандарты, а также программы разработки федеральных стандартов утверждаются нормативными правовыми актами в соответствии с требованиями данного федерального закона.

С. Н. Волкова задается риторическим вопросом: "Зачем законодатель предусмотрел необходимость утверждения "иными нормативными правовыми актами", если <…> федеральные стандарты, отраслевые стандарты <…> обозначены как обязательные"[198]?

Напрашивается аналогичный вопрос: для чего положение утверждается приказом, если это две самодостаточные формы подзаконных актов?

Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. Но на практике письма федеральных органов исполнительной власти в сфере финансов занимают особое место среди иных правовых актов

---

[196] *Ермолаева А. В.* Работа с документами, входящими в систему нормативных правовых актов // Делопроизводство. 2023. № 1. С. 23–28.

[197] *Юртаева Е. А.* Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 12–22.

[198] *Волкова С. Н.* Проблемы определения признаков подзаконных нормативных правовых актов в РФ // Пролог № 2. 2013. С. 77.

и содержат большой регулятивный потенциал [199] . Они выступают оперативными регуляторами финансовых отношений и затрагивают самые разнообразные вопросы в сфере налогообложения, таможенного и тарифного регулирования, публичной собственности и пр. Их количество постоянно увеличивается.

Судебные органы нередко ссылаются на письма, а иногда письма являются определяющими в исходе дела. Например, в определении Верховного Суда РФ от 30.07.2024 № 45-УД24-29-К7 в основу мотивировочной части были положены Методические рекомендации по формированию и применению свободных цен и тарифов на продукцию, товары и услуги, утвержденные *письмом* Минэкономики РФ 06.12.1995 № 7-1026[200]. Суд, в частности, отметил, что "фактическая стоимость товаров должна определяться в соответствии с вышеуказанными Методическими рекомендациями"[201].

Методические указания, как правило, утверждаются не письмом, а приказом уполномоченного органа публичной власти соответствующего ведомства.

Исследователи форм и видов нормативных правовых актов обращают внимание на правоприменительную природу приказа, его внутриорганизационное предназначение [202] . Действительно, в общественном сознании приказ воспринимается как некое "распоряжение руководителя, адресованное своим подчиненным", "организационно-распорядительный, правоприменительный акт локального регулирования". В этой связи отмечается, что использование приказа как формы нормативного акта не

---

[199] См. подробнее *Домченко А. С.* Регулятивный потенциал писем федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2022. № 1. С. 27–30.

[200] Методические рекомендации по формированию и применению свободных цен и тарифов на продукцию, товары и услуги, утв. Минэкономики РФ 06.12.1995 № СИ-484/7-982 // СПС КонсультантПлюс.

[201] Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 30.07.2024 № 45-УД24-29-К7 // СПС КонсультантПлюс.

[202] *Бошно С. В., Пытикова Т. А.* Приказ: нормативный или правоприменительный акт? // Юрист. 2005. № 10 С. 10–12; *Бошно С. В*. Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 58.

вполне оправдано[203].

С другой стороны, анализ ведомственного нормотворчества показывает, что большинство нормативных правовых актов, изданных в системе федеральных органов исполнительной власти, имеют форму приказа. В правовой базе "КонсультантПлюс" содержится более 120 тыс. приказов[204].

Существует и другая проблема — неопределенности юридической функции (содержания) акта. Не всегда очевиден нормативный характер подзаконного акта, в частности приказов. Так, согласно заключению Министерства юстиции РФ от 19.06.1995 № 07-01-389-95 Методические указания по инвентаризации имущества и финансовых обязательств, утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 13.06.1995 № 49 [205] , не относятся к нормативному правовому акту, устанавливающему обязательные требования к проведению инвентаризации, и носят рекомендательный характер.

В п. 2 ст. 4 НК РФ, а также п. 7 Положения о Федеральной налоговой службе содержится прямой запрет на издание ФНС России и ее территориальными органами нормативных правовых актов по вопросам налогов и сборов, правда с оговоркой "кроме случаев, устанавливаемых федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации"[206].

Такие случаи предусмотрены в отношении отдельных вопросов, связанных с налоговым контролем: ФНС России, например, утверждает формы

---

[203] *Кордик Д. Н.* Понятие и содержание нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти: теоретические и правовые аспекты // Вестник Московского университета. Серия 11 "Право". 2015. № 5. С. 93.

[204] *Лапина М. А.* Правотворческая функция исполнительной власти: предложения по совершенствованию // Российская юстиция. 2013. № 1. С. 4–7.

[205] Приказ Минфина РФ от 13.06.1995 № 49 "Об утверждении Методических указаний по инвентаризации имущества и финансовых обязательств" // Финансовая газета. 1995. № 28. (Утратил силу с 01.04.2025.)

[206] Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 "Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе" // Собрание законодательства РФ. 04.10.2004. № 40. Ст. 3961.

налогового уведомления (п. 3 ст. 52 НК РФ), форму требования об уплате налогов (ст. 69 НК РФ), форму решения руководителя (заместителя руководителя) о проведения выездной налоговой проверки (ст. 89 НК РФ), основания и порядок продления срока проведения выездной налоговой проверки (п. 6 ст. 89 НК РФ), форма и требования к составлению акта налоговой проверки (п. 4 ст. 100 НК РФ) и многие другие.

Другие приказы, издаваемые ФНС России, по общему правилу нормативными правовыми актами не являются.

Аналогичные положения содержатся в п. 7 Положении о Федеральном казначействе: оно, как и ФНС России, "не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации"[207].

Представляется, что для нормативных правовых актов и актов ненормативно-правового характера должны быть предусмотрены различные правовые формы. По справедливому замечанию Д. А. Керимова, это повысит уровень культуры правотворческой деятельности, позволит последовательно проводить в жизнь требования законности[208].

С классификацией по форме тесно связана классификация по *субъекту подзаконного правотворчества*. Прежде всего следует отметить, что правомочием издания подзаконных актов обладают как органы общей, так и специальной компетенции на всех уровнях правотворчества: федеральном, региональном, местном, локальном. Сам субъект нормотворчества может быть коллегиальным или единоличным (должностное лицо органа власти).

Подзаконные нормативные акты федерального уровня принимаются Президентом РФ, Правительством РФ, федеральными органами

---

[207] Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 "О Федеральном казначействе" // Собрание законодательства РФ. 06.12.2004. № 49. Ст. 4908.
[208] *Керимов Д. А.* Культура и техника законотворчества. М., 1991. С. 32–34, 42.

исполнительной власти (Министерством финансов РФ и другими министерствами), Банком России, Социальным фондом России, Счетной палатой РФ и другими ведомствами.

Такой классический подход классификации подзаконных нормативных актов Ю. Г. Арзамасов, Я. Е. Наконечный назвали "узким"[209]. Ученые обратили внимание на тенденцию развития нормотворчества негосударственных органов. Эта тенденция охватывает и сферу финансов.

Так, согласно п. 4 ч. 1 ст. 21, ст. 24 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ "О бухгалтерском учете" к документам в области регулирования бухгалтерского учета относятся рекомендации в области бухгалтерского учета, которые разрабатывает и принимает субъект негосударственного регулирования бухгалтерского учета. Данные рекомендации применяются экономическими субъектами на добровольной основе. При этом стоит помнить про публичный характер официального бухгалтерского учета в Российской Федерации. На это обратил внимание Конституционный Суд РФ, указав, что он "служит инструментом финансового регулирования и проведения единой финансовой (в том числе налоговой) политики, является одной из конституционных гарантий единого рынка, единства экономического пространства как одной из основ конституционного строя Российской Федерации"[210].

Соответственно, *по методу правового регулирования* финансовых отношений можно выделить акты, содержащие категоричные предписания, и в этом смысле являющиеся юридически обязательными, образующие "твердое право", с одной стороны, а с другой стороны, — акты, в основе которых лежат рекомендации или источники так называемого "мягкого права" (*soft law*), регулирующие финансовые отношения в России.

---

[209] *Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е.* Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. М. : Издательство МГТУ им. Н. Э. Баумана. 2009. С. 13.

[210] Постановление КС РФ от 18.07.2003 № 14-П "По делу о проверке…" // Вестн. КС РФ. 2003. № 5; Постановление КС РФ от 01.04.2003 № 4-П "По делу о проверке…" // Вестн. КС РФ. 2003. № 3.

"Мягкое право" формально не рассматривается как "приказ, волеизъявление суверена". Это совокупность рекомендательных правовых норм (правил), которые содержат стандарты поведения, не являющиеся юридически обязательными к исполнению, но имеющие особое значение для регулирования отношений, разрешения спорных ситуаций[211].

Банк России и Правительство РФ в качестве основных механизмов воздействия на финансовый рынок, создания условий и стимулов для его развития используют комбинацию нормативно-правового и мягкого регулирования (этические кодексы, стандарты СРО, рекомендации), что позволяет повысить эффективность принимаемых мер.

Мягко-правовая концепция нашла широкое отражение в трудах как отечественных [212], так и зарубежных ученых [213], и тем не менее единая концепция "мягкого права" пока не выработана.

К источникам "мягкого права" можно отнести Общедоступные критерии самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков, используемых налоговыми органами в процессе отбора объектов для проведения выездных налоговых проверок. Они утверждены приказом Федеральной налоговой службы России от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333@[214].

---

[211] *Еремин С. Г.* Современная концепция "мягкого финансового права" в российской системе права. // Право и экономика. 2019. № 12. С. 66.

[212] *Демин А. В.* К вопросу о концепте " мягкого права" в современном юридическом дискурсе // История государства и права. 2014. № 7. С. 18–22; *Рыкова А. А.* Soft law в финансовом праве России // Реформы и право. 2016. № 3. С. 15–24; *Пономарева К. А.* Судебные акты и акты "мягкого права" в системе источников налогового права // Налоги. 2018. № 6. С. 12–15; *Еремин С. Г.* Акты "мягкого права" в системе источников финансового права России: концептуальная основа : монография. М. : Проспект, 2020. 240 с.

[213] *Shaffer G., Pollack M. A.* Hard and Soft Law: What Have We Learned? // Minnesota Legal Studies Research Paper No. 12–17 (April 23, 2012). P. 2. URL: http://ssrn.com/abstract=2044800 (дата обращения: 06.05.2025). *Di Robilant A.* Genealogies of Soft Law // The American Journal of Comparative Law. 2006. Vol. 54, No 3. P. 499.

Dinah Shelton. Introduction: Law, Non-Law and the Problem of "Soft Law". In Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System. Oxford University Press, 2003. P. 1–18.

[214] Приказ ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333@ "Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок" // Документы и комментарии. 2007. № 12.

Как следует из содержания приказа, критерии утверждены в целях создания единой системы планирования выездных налоговых проверок, повышения налоговой дисциплины и грамотности налогоплательщиков, а также совершенствования организации работы налоговых органов при реализации полномочий в отношениях, регулируемых законодательством о налогах и сборах, предоставленных Налоговым кодексом РФ.

Критерии по порядку издания, форме (виду) являются ведомственными документами, распространяющими свое действие на ФНС России, ее территориальные органы и подведомственные организации.

Обязательность содержащихся в них разъяснений для налогоплательщиков нормативно не закреплена, и тем не менее они вынуждены считаться с ним, чтобы не попасть в зону риска.

Свидетельством тому является попытка обжалования указанных критериев в Верховном Суде РФ. Заявители настаивали, что по содержанию акт — нормативный, предоставляет налоговым органам право вызывать налогоплательщиков для дачи пояснений, устанавливает для ряда налогоплательщиков цифровые относительные показатели между доходами и расходами. Несмотря на то что Министерство юстиции РФ поддержало налогоплательщиков, указав, что у ФНС России отсутствовали полномочия на издание приказа, в котором содержатся правовые нормы (правила поведения), обязательные для налоговых органов и налогоплательщиков, Верховный Суд РФ заявленные требования оставил без удовлетворения.

Суд, в частности, отметил, что указанные критерии позволяют налоговым органам комплексно оценивать все аспекты финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика и отбирать для выездных налоговых проверок налогоплательщиков, которые попали одновременно в несколько зон налоговых рисков. При этом соответствие деятельности налогоплательщика критериям не является основанием возникновения у них неблагоприятных правовых последствий, а лишь указывает на большую долю вероятности

включения налогоплательщика в план выездных налоговых проверок[215].

Среди многочисленных научных исследований концепции "мягкого финансового права" особо следует выделить труды С. Г. Еремина. В полицентрической правовой системе он проводит классификацию источников "мягкого финансового права" на внутренние (концепции, послания, стратегии, доктрины, официальные ведомственные разъяснения и др.) и внешние (рекомендательные акты специализированных международных организаций, таких как Международный валютный фонд, Всемирный банк, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Значимость источников "мягкого права" обусловлена содержанием рекомендательных стандартов, правил и положений, которые практически могут привести к определенным правовым последствиям. В деле о правомерности использования льготы по уплате налога на добавленную стоимость Верховный Суд РФ, кроме прочего отметил, что судам при рассмотрении спора следовало руководствоваться Рекомендациями Коллегии Евразийской экономической комиссии от 12.11.2018 № 25 "О Критериях отнесения продукции к медицинским изделиям в рамках Евразийского экономического союза"[216].

Ранее рассмотренный пример с критериями самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков, используемых налоговыми органами в процессе отбора объектов для проведения выездных налоговых проверок, позволяет классифицировать подзаконные акты *по характеру, содержащихся в них предписаний.* Они могут быть *внутренними* или внутриведомственными, то есть адресованы сотрудникам и подразделениям соответствующего финансового ведомства; *внешними* (вневедомственными), когда распространяют свое действие на неопределенный круг лиц

---

[215] Решение Верховного Суда РФ от 18.04.2024 № АКПИ23-1033// СПС КонсультантПлюс; Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 11.07.2024 № АПЛ24-246 // СПС КонсультантПлюс.

[216] Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 29.08.2024 № 305-ЭС24-8895 по делу № А40-110627/2023 // СПС КонсультантПлюс.

и *межведомственными*, т. е. связаны с другими органами публичной власти, их структурными подразделениями.

Например, в соответствии со ст. 35 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации"[217] Счетная палата РФ самостоятельно разрабатывает и утверждает в установленном порядке стандарты:

1) стандарты организации деятельности;

2) стандарты внешнего государственного аудита (контроля).

Стандарты — это внутренние нормативные документы контрольно-счетных органов, определяющие требования, правила и процедуры осуществления деятельности контрольно-счетных органов по проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Как считает З. Е. Громова, признание за стандартами контроля статуса нормативных правовых актов в сфере процедур внешнего государственного финансового контроля позволит достичь двух целей:

— укрепить правовую основу реализации контрольных процедур;

— усилить гарантии реализации права подконтрольных субъектов на судебную защиту, поскольку их права и интересы будут защищены правовой "оболочкой" (например, в случае судебного разбирательства можно будет оспаривать действия (бездействие) должностных лиц органов контроля, допущенные в рамках контрольных процедур, как не соответствующие положениям стандартов внешнего финансового контроля)[218].

Несмотря на внутренний характер стандартов, их положения учитываются в контрольной практике в обязательном порядке, о чем свидетельствует судебная практика[219], а сами стандарты отвечают критериям нормативных

---

[217] Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1649.

[218] *Громова З. Е.* Правовое регулирование процедур внешнего государственного финансового контроля : дис. … канд. юрид. наук. М., 2023. С. 98.

[219] Определение Верховного Суда РФ от 25.10.2016 № 305-КГ16-15577 // СПС КонсультантПлюс; Постановление Верховного Суда РФ от 03.07.2015 № 5-АД15-20 //

правовых актов, исходя из их концептуального понимания Верховным Судом РФ, изложенного в п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами"[220]. Собственно, поэтому они отнесены законодателем к правовой основе деятельности Счетной палаты РФ (ст. 3 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ).

Для сравнения: стандарты внешнего государственного аудита (контроля) утверждаются постановлением Коллегии Счетной палаты РФ, тогда как аналогичные федеральные стандарты внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля утверждаются постановлениями Правительства РФ (п. 3 ст. 269.2 БК РФ), т. е. процедуры такого контроля устанавливаются нормативным правовым актом.

Другим примером внутриведомственного акта является приказ ФНС России от 20.03.2020 № ЕД-7-2/181@ "О принятии в рамках осуществления контроля и надзора неотложных мер в целях предупреждения возникновения и распространения коронавирусной инфекции"[221], которым территориальным налоговым органам временно, до особого распоряжения, дан перечень рекомендаций по работе с налогоплательщиками с учетом санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19).

Указание в приказе на временный характер действия позволяет классифицировать подзаконные акты по другому основанию — *длительности*

СПС КонсультантПлюс; постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.10.2020 № 15АП-14844/2020 // СПС КонсультантПлюс.

[220] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами" // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

[221] Приказ ФНС России от 20.03.2020 № ЕД-7-2/181@ "О принятии в рамках осуществления контроля и надзора неотложных мер в целях предупреждения возникновения и распространения коронавирусной инфекции" // Нормативные акты для бухгалтера. 2020. № 7.

действия по времени: на акты постоянного действия (срок действия не устанавливается) и временные. Следует признать данную классификацию достаточно условной, поскольку временный период действия может продлеваться и неоднократно, и даже на неопределенный срок — вплоть до особых указаний, подтверждая тем самым народную мудрость: "Нет ничего более постоянного, чем временное".

Одну из теоретических проблем проведения классификации источников финансового права и определения ее критериев ученые связывают со сложностями идентификации конкретных способов выражения финансово-правовых норм[222]. Наряду с "классическими" источниками позитивного права глубокому научному исследованию как на отраслевом, так и общетеоретическом уровнях подвергся феномен "нетипичных" или "нетрадиционных" источников права[223].

Речь идет об особой правовой среде, имеющей важное практико-прикладное значение. В широком смысле к подзаконному можно отнести любое правотворчество, основанное на законе или в его исполнение и при этому не относящееся к законотворчеству. Такой подход позволяет отнести к подзаконным большой круг актов мета нормативного уровня, включая акты высших судебных органов[224].

И. А. Кривых решения высших судов, содержащих правовую позицию по налоговым вопросам, относит к группе вспомогательных источников [225] ,

---

[222] *Кононов А. М.* Классификация источников финансового права: дискуссионные вопросы // Финансовое право. 2022. № 12. С. 37–41.

[223] См., например, *Бондарь Н. С.* Нетипичные источники судебного правоприменения: конституционные механизмы формирования и реализации // Журнал российского права. 2024. № 2. С. 5–27; *Марченко М. Н.* Источники права : учеб. пособие. М., 2008. С. 313–365; *Кухнина Л. Ю.* Гибридные источники права: проблемы формирования и перспективы развития. М. : Юрлитинформ, 2018. 157 с; *Бошно С. В.* Доктринальные и другие нетрадиционные формы права // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 82–91.

[224] См., например, *Никифоров М. В.* Регламент Конституционного Суда Российской Федерации как подзаконный нормативный правовой акт // Юрист. 2017. № 21. С. 22–25.

[225] В правовой науке предпринималась попытка деления источников на основные и вспомогательные. Особенностью последних отмечалось, что они не создают абсолютно новых норм, а только уточняют уже действующие (доктрина, акты, разъясняющие,

называя их интерпретационными или производными[226].

Отнесение России к романо-германской правовой системе не может происходить без учета конвергенции с системой общего права, что в свою очередь порождает дискуссию о наличии или отсутствии правотворческой функции судов. По Г. Кельзену, "судебное решение является продолжением, но не началом создания процесса права"[227]. Однако практика конституционной юстиции говорит о другом. Конституционный Суд РФ в резолютивной части своего решения нередко использует технико-юридический алгоритм восполнения правового пробела по принципу: "Впредь до внесения изменений в законодательное регулирование следует исходить из следующего правила… если изменения в законодательное регулирование не будут внесены до установленного срока, то следует придерживаться другого правила…"[228]

Проблему прецедентного регулирования лаконично описал председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин: "Правотворческая деятельность судов в правовой системе России формально (официально) не признается, в доктрине интерпретируется противоречиво, но реально существует и через высшие судебные инстанции влияет на развитие права, так же как это имеет место и в ряде других стран Европейского континента (Греция, Италия, Нидерланды, ФРГ и др.)"[229].

Аналогичную позицию высказал М. Н. Марченко: " <…> в большинстве стран романо-германского права прецедент как источник права формально не признается, но фактически используется"[230].

уточняющие, дополняющие другие акты и пр). (см. *Шебанов А. Ф.* Форма советского права. М. 1968. С.42–43).

[226] *Кривых И. А.* Источники налогового права Российской Федерации: понятие, проблемы классификации, основные принципы действия : дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. 284 с.

[227] *Кельзен Г.* Чистое учение о праве. СПб., 2015. С. 316.

[228] См., например, постановление КС РФ от 12.03.2024 № 10-П "По делу о проверке конституционности…" // Собрание законодательства РФ. 18.03.2024. № 12. Ст. 1670.

[229] *Зорькин В. Д.* Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 3.

[230] *Марченко М. Н.* Судебный прецедент: разнообразие понятий и многообразие форм проявления // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 105.

В. Ю. Багдасаров в этой связи говорит о *косвенном правотворчество*, когда суверен разрешает (санкционирует) или допускает (молчаливо санкционирует) действие каких-либо нормативных предписаний, например: государство допускает фактически создание норм права судами вопреки отсутствию такого законодательного разрешения[231].

Судебному правотворчеству (*judg-made law*) посвящено достаточно много исследований[232]. Сторонники этого подхода единодушны в том, что как правовой феномен оно представляет сложное синтетическое образование, сочетающее в себе разные по происхождению, содержанию, нормативности признаки и качества источника права.

Стоит признать, что данная позиция вполне имеет право на существование. Достаточно взглянуть на акты Конституционного Суда РФ. Они совмещают в себе черты принципов права, элементы закона, признаки судебного прецедента, свойства юридической доктрины. Вполне возможно, в таком дискурсе снимается коллизия между источниками естественно-правового и позитивно-правового характера.

Исследуя природу судебного правотворчества, А. В. Кузьменко отмечает, что акты судебного толкования имеют подзаконный характер, поскольку их основанием выступают те или иные нормы закона или положения более высокого порядка[233]. В то же время Н. С. Бондарь особое внимание обращает на акты Конституционного Суда РФ. "В отличие от правотворческих начал в деятельности ординарных судебных органов, которые носят подконституционный и подзаконный характер, — отмечает ученый, — конституционно-судебное правотворчество сопоставимо по природе

---

[231] *Багдасаров В. Ю.* Основания классификации правотворчества // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 52.

[232] См., например, *Гук П. А.* Судебное нормотворчество: вопросы теории и практики // Lex russica. 2016. № 7. С. 14-27.; *Бахрах Д. Н., Бурков А. Л.* Акты правосудия как источники административного права // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 11–22.; *Александрова М. А.* Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник российского права : дис. … канд. юрид. наук. М., 2017. 256 с.; и др.

[233] *Кузьменко А. В.* Акты высших судебных органов в системе источников трудового права // Известия вузов. Правоведение. 2012. № 2. С. 247.

и юридической силе с Конституцией, образует с ней системное нормативно-смысловое единство"[234].

Такая точка зрения опирается на правовую позицию Конституционного Суда РФ, согласно которой "Решения Конституционного Суда <…> имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же общее значение (как и нормативные акты), не присущее по своей природе правоприменительным актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов[235].

Если взять за основу деления подзаконных актов статус субъекта правотворчества, то можно предложить классификацию по *юридической силе акта*.

Юридическая сила нормативного акта представляет собой свойство правовой обязательности, способности порождать юридические последствия. Это свойство выступает ключевой характеристикой, позволяющей расположить нормативные правовые акты в иерархической последовательности. Соотношение нормативных актов между собой позволяет говорить о *степени* юридической силы, которая определяется занимаемым положение субъекта правотворчества в системе органов власти. По общему правилу, чем оно выше, тем выше юридическая сила принимаемого им акта.

Между тем такой подход не всегда позволяет точно определить юридическую силу правовых актов, поскольку порой их достаточно сложно выстроить в вертикальную структуру. В частности, В. П. Уманская отмечает, что, во-первых, подзаконные правовые акты могут издаваться органами различных ветвей власти или государственными органами, не принадлежащими ни к одной ветви власти; во-вторых, один и тот же государственный орган

---

[234] *Бондарь Н. С.* Нетипичные источники судебного правоприменения: конституционные механизмы формирования и реализации // Журнал российского права. 2024. № 2. С. 19.

[235] Постановление КС РФ от 16.06.1998 № 19-П "По делу о толковании отдельных положений…" // Вестн. КС РФ. 1998. № 5.

нередко обладает компетенцией на издание нормативных актов с различной юридической силой, и даже в единой системе исполнительной власти; в-третьих, многие нижестоящие органы не находятся в подчинении по отношению к вышестоящим органам[236].

В. А. Толстик в своем исследовании, посвященном иерархическому построению источников российского права, выделил пять уровней. На первом уровне у него располагаются нормативные указы Президента РФ, нормативные постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, нормативные акты Центрального банка РФ; второй уровень образуют нормативные постановления Правительства РФ; третий уровень — нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, принятые совместно и по согласованию; четвертый уровень — нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, принятые в рамках надведомственных полномочий; пятый уровень — иные нормативные акты федеральных органов исполнительной власти[237].

Ю. Г. Арзамасов выделил три вида подзаконного правотворчества:

1) высших органов исполнительной власти, результатом которого являются нормативные указы президента, постановления и другие нормативные акты правительства;

2) ведомственное правотворчество;

3) нормотворчество органов государственной власти субъектов федерации[238].

Классификация подзаконных актов может производиться по такому критерию, как масштаб или *территория действия.* Выделяется несколько видов:

---

[236] *Уманская В. П.* Способы определения юридической силы правовых актов // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 18–20.

[237] *Толстик В. А.* Иерархия источников российского права : дис. … докт. юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 161.

[238] См. подробнее: *Арзамасов Ю. Г.* Ведомственный правотворческий процесс: структура, содержание, перспективы развития (ч. 1) // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2007. № 4–6. С. 13–14.

— федеральные (действуют на всей территории РФ, например, Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ и др.);

— региональные (действуют в пределах территории субъекта РФ, например, постановление Правительства Москвы от 14.05.2014 № 257-ПП "О порядке определения вида фактического использования зданий (строений, сооружений) и нежилых помещений для целей налогообложения";

— местные (действие ограничено пределами муниципального образования, например,

— локальные [239] (имеют ограниченную сферу действия в рамках профессионального сообщества, например, стандарты аудиторской деятельности саморегулируемых организаций).

Сегодня следует признать, нормотворчество перестало быть прерогативой только органов публичной власти. Нормы, разрабатываемые профессиональным сообществом, (обязательные для членов данной саморегулируемой организации) дополняют нормы государственного регулирования и при этом имеют свои особенности: они "лучше адаптированы к изменяющимся условиям рынка, гибче и мобильнее норм, исходящих от государства"[240].

Конституционный Суд РФ в постановлении от 19.12.2005 № 12-П отметил, что на саморегулируемые организации арбитражных управляющих возложены публично-правовые функции, которые определенным образом интегрированы в государственную систему финансового оздоровления. Эти функции реализуются в том числе через нормотворчество органов саморегулируемых организаций, самостоятельно устанавливающих обязательные для выполнения правила и стандарты профессиональной

---

[239] Существует точка зрения, что термин "локальные нормативные акты" является некорректным с точки зрения своего содержания. См. *Ермаков Э. Ю.* Обжалование локальных нормативных актов в судебном порядке // Судья. 2020. № 12. С. 44.

[240] *Басова А. В.* Правила и стандарты саморегулируемых организаций как источники предпринимательского права // Юридический мир. 2008. № 4. С. 59.

деятельности[241].

В ст. 4 Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях" [242] содержатся общие требования, предъявляемые к данным актам: должны соответствовать федеральным законам и принятым в соответствии с ними иным нормативным правовым актам. Причем нормотворческая деятельность саморегулируемых организаций характеризуется не только дополнением и конкретизацией действующего законодательства, но и зачастую дополнительными требованиями к предпринимательской или профессиональной деятельности определенного. Принятие локальных нормативных актов императивно предусмотрено действующим законодательством.

Согласно п. 5 ст. Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ "Об аудиторской деятельности" [243] саморегулируемая организация аудиторов обязана разработать и утвердить:

— правила организации и осуществления внешнего контроля деятельности своих членов;

— правила независимости аудиторов и аудиторских организаций;

— кодекс профессиональной этики аудиторов;

— положение о раскрытии информации саморегулируемой организацией аудиторов;

— положение об оказании саморегулируемой организацией аудиторов возмездных услуг.

Локальное нормотворчество обусловлено желанием законодателя минимизировать свое вторжение (правовое регулирование) в профессиональную деятельность отдельных сфер бизнеса. Государство

---

[241] Постановление КС РФ от 19.12.2005 № 12-П "По делу о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ. 2006. № 1.

[242] Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях" // Собрание законодательства РФ. 03.12.2007. № 49. Ст. 6076.

[243] Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ "Об аудиторской деятельности" // Собрание законодательства РФ. 05.01.2009. № 1. Ст. 15.

как бы выражает согласие на локальное правотворчество, призывая профессиональные сообщества сделать это более гибко, адаптивно к внутренней среде. Вследствие санкционирования, локальные акты наделяются юридической силой, признаком обязательности.

А. В. Турбанов справедливо отмечает, что в условиях рыночной экономики "происходит естественный процесс сокращения сферы государственного регулирования; субъекты рынка самостоятельно решают вопросы своей предпринимательской и профессиональной деятельности. Государство тем самым признает, что иные субъекты права имеют возможность реализовать их более эффективно. Другими словами, здесь имеет место отказ государства от излишних функций и полномочий, а отнюдь не делегирование"[244].

И тем не менее саморегулирование предполагает определенную долю государственного вмешательства. До утверждения стандарты подлежат согласованию с уполномоченным федеральным органом в установленном порядке: Министерством финансов Российской Федерации [245] , Банком России[246].

Долгое время в отечественном правоведении доминировали нормативистские представления о праве по типу "власть-подчинение". Они опираются на авторитет нормотворческого органа публичной власти

---

[244] *Турбанов А. В.* Саморегулирование в аудите: отражение в законодательстве, науке и практике // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 3. С. 19.

[245] Приказ Минфина России от 23.12.2021 № 222н "Об утверждении Порядка согласования документов саморегулируемой организации аудиторов и Порядка согласования кандидата на должность единоличного исполнительного органа саморегулируемой организации аудиторов и проверки его соответствия требованиям, установленным частями 2–4 статьи 17.2 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ "Об аудиторской деятельности" // СПС КонсультантПлюс.

[246] Указание Банка России от 24.12.2021 № 6036-У "О порядке согласования с Банком России документов саморегулируемой организации аудиторов в части положений, относящихся к деятельности аудиторских организаций, сведения о которых внесены Банком России в реестр аудиторских организаций, оказывающих аудиторские услуги общественно значимым организациям на финансовом рынке, а также предварительного согласования с Банком России положения о комитете аудиторских организаций на финансовом рынке" // Вестник Банка России. 2022. № 22.

и механизм принуждения, обеспечивающий перед страхом санкций исполнение адресатами принимаемых норм. В случае нарушения правил, государство вынуждено тратить дополнительные ресурсы на контроль и принуждение к законопослушному поведению недобросовестных исполнителей.

Сегодня в быстро меняющемся современном мире наблюдается смещение от жесткой законодательной риторики к более гибкому, творческому и инновационному регулирующему воздействию, основанному на взаимодействии государства и бизнеса. Наряду с традиционными формами прямого государственного правового регулирования разрабатываются и внедряются различные механизмы так называемого "умного регулирования" (*smart regulation*), позволяющие быстро адаптироваться к изменениям социально-экономических, политических и иных условий.

"Умное регулирование" переносит основной акцент с процесса регулирования на результат и через выбор необходимых средств и инструментов точечно воздействует на проблему[247]. Оно также предполагает вовлечение через систему стимулов представителей бизнеса, как потенциальных исполнителей, в процесс создания нормы, тем самым обеспечивая ее качество, разумность, целесообразность и исполнимость.

В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года[248] было указано, что необходимым условием для выхода на более высокую траекторию экономического роста является создание комфортных условий для осуществления производственной и инвестиционной активности, обеспечение высокого уровня доверия экономических агентов к проводимой экономической политике и возможностей для долгосрочного планирования деятельности. В этой связи с 2018 года был запущен новый механизм оперативного реагирования федеральных органов

---

[247] *Давыдова М. Л.* "Умное регулирование" как основа совершенствования современного правотворчества // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 14, 17–18, 23.

[248] Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года" утв. Правительством РФ 29.09.2018 № 8028п-П13 // URL: http://government.ru/news/34168/

государственной власти на запросы бизнес-сообщества — в первую очередь в части снятия нормативных ограничений при ведении бизнеса ("Трансформация делового климата"). Усилия финансово-экономического блока Правительства Российской Федерации и Банка России планировалось направить на формирование доверительной среды и развитие конкуренции на финансовом рынке, поддержание финансовой стабильности, обеспечение доступности финансовых услуг, повышение надежности системы бухгалтерского учета и независимого аудита, расширение набора доступных и широко используемых финансовых инструментов, а также развитие сегмента "длинных денег".

Концепция *"smart regulation"* пользуется большой популярностью за рубежом[249], и среди отечественных ученых[250].

М. Н. Марченко, исследуя источники права с общетеоретической точки зрения, отметил многогранный, системно-иерархический характер форм и источников позитивного права [251] . Обладая предметным единством, финансовое право как отрасль подразделяется на подсистемы: подотрасль, институты, подинституты и в этом отношении также проявляет свою системность. Соответственно, подзаконные источники финансового права можно рассматривать с точки зрения отраслевого (предметного) или институционального критерия.

По *предмету правового регулирования* можно выделить подзаконные акты в сфере налогообложения, бюджетных отношений, валютного регулирования и контроля, денежного обращения и пр.

По *характеру действия* подзаконные акты делятся на акты общего действия и акты исключительного или чрезвычайного действия.

---

[249] См., например, Gunningham N. Smart regulation // Regulatory Theory: Foundations and applications / eds. by P. Drahos. Canberra, Australia: The Australian National University, 2017. P. 133–148.

[250] См., например, *Белицкая А. В., Лаутс Е. Б.* Правовая концепция "умного регулирования" финансового рынка // Банковское право. 2023. № 2. С. 7–15.

[251] *Марченко М. Н.* Источники права : учеб. пособие. М. : ТК Велби; Проспект, 2008. С. 104–106.

Нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими. Например, в соответствии с Налоговым кодексом РФ и Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ "О полиции" в целях организации взаимодействия между органами внутренних дел и налоговыми органами по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений был издан совместный приказ[252]. Совместное нормотворчество способствует достижению синергетического эффекта в системе взаимодействия органов государственной при оперативном решении общих задач.

Соответственно, по *количеству субъектов*, участвующих в нормотворческом процессе, можно выделить коллегиальное, единоличное правотворчество.

Единоличное правотворчество характерно для Президента РФ. Е. А. Бочкарева исследуя различные основания классификации указов Президента РФ, выделила такой критерий, как *степень определенности их адресата*, что, по мнению ученого, позволит четче идентифицировать ответственных за исполнение указов и оценить эффективность работы органов публичной власти и конкретных должностных лиц[253].

Коллегиальное правотворчество предполагает также и дальнейшее согласование в вопросе изменения, дополнения или признания утратившими силу нормативных правовых актов, изданных совместно.

Подводя итог, сделаем следующие выводы.

Проведена классификация правовых подзаконных актов по таким основаниям, как форма (наименование) акта, субъект правотворчества, метод

---

[252] Приказ МВД России № 495, ФНС России № ММ-7-2-347 от 30.06.2009 "Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений" // Российская газета. 2009. № 173.

[253] *Бочкарева Е. А*. Акты Президента Российской Федерации в бюджетной сфере // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 2. С. 50.

правового регулирования, характер предписаний, длительность действия по времени, юридическая сила акта, предмет (сфера) правового регулирования.

Предлагаемая в нашем исследовании система критериев классификации, как и в любой другой классификации, не может считаться исчерпывающей в силу методологической установки о принципиальной открытости научного знания, и вместе с тем она позволяет рассмотреть подзаконные акты во всем их многообразии и выявить характерные особенности, структурировать накопленный о правотворчестве эмпирический материал, развить и дополнить теорию источников финансового права в качестве интегрированного системного знания.

Глава 2. Система подзаконных нормативных актов в финансовом праве

2.1. Нормотворческая деятельность Президента Российской Федерации в финансовой сфере

Проблема нормотворческой деятельности Президента РФ не раз становилась предметом научных споров и обсуждений. Объясняется это относительно новым для России (по сравнению с опытом других государств) институтом президентства. В основном научные исследования затрагивали общетеоретический, административный или конституционный аспекты [254]. Что же касается трудов в области отдельных отраслей права, то их количество значительно ниже, а в финансово-правовой сфере их практически нет, что ставит на повестку дня исследование о правовой природе актов Президента РФ, их месте и роли в регулировании финансовых отношений.

Каждый раз изучение правовой природы актов и правотворчества Президента РФ происходило через призму исторической эпохи и той роли, которую занимает Президент РФ в жизни общества и регулировании общественных отношений, что в целом правильно с научной точки зрения. В научном обороте на рубеже веков появился даже термин "указное право"[255], в негативном окрасе описывающий феномен преимущественного регулирования общественных отношений не в форме законов, а в форме указов.

Каждый этап в становлении системы источников финансового права

---

[254] *Кичалюк О. Н.* Акты Президента Российской Федерации (Конституционно-правовой аспект) : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 1999, 176 с.; *Лучин В. О., Мазуров А. В.* Указы Президента РФ. Основные социальные и правовые характеристики. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2000. 303 с.; *Верстов В. В.* Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации : Теоретический и историко-правовой анализ : дис. … канд. юрид. наук. Краснодар, 2006, 196 с.; *Хидзев А. Т.* Акты главы государства в системе законодательства (сравнительно-правовое исследование) : дис. … канд. юрид. наук. Москва, 2018, 198 с.; *Скуратов Д. Ю.* Проблемы участия Президента Российской Федерации в правотворческом процессе : дис. … канд. юрид. наук. Москва. 2002, 220 с.

[255] *Лучин В. О.* Указное право в России. М. : ХГЦ Велес, 1996. 52 с.; *Лукьянова Е. А.* Указное право как российский политический феномен // Журнал российского права. 2001. № 10. С. 55–67.

соответствует политическому и экономическому развитию страны в данный конкретный исторический период. Соответственно, и в настоящем диссертационном исследовании методологически оправдано рассматривать нормативные правовые акты Президента РФ в области публичных финансов в конкретно-историческом контексте. Ведь эффективность правового регулирования с практической точки зрения возможна только тогда, когда соответствующие правовые нормы не оторваны от жизни, а релевантны сложившимся общественным отношениям.

В условиях кардинальных изменений в мировом правопорядке и усиления санкционного давления, инициируемого США, а также поддерживающих их рядом враждебных государств, регулирующая роль Президента России в целом и в сфере публичных финансов в частности становится особенно важной и приобретает новое качество. Президент РФ, будучи главой государства и гарантом Конституции, выступает исходным организационно-координационным началом в системной деятельности всех органов публичной власти, включая финансовый блок. Он координирует их согласованное функционирование и взаимодействие, обеспечивает консолидацию общества вокруг общенациональных ценностей. В рамках конституционных полномочий Президент РФ принимает оперативно-распорядительные решения, издает указы и распоряжения. С их помощью он осуществляет функции главы государства, охватывая все сферы государственного управления, включая финансовую.

Беспрецедентные санкции, фактически превратившиеся в гибридную войну против России, порождают острую потребность в обеспечении финансового суверенитета Российской Федерации, защите национальных интересов, прав и законных интересов граждан, организаций и публично-правовых образований.

Нормативно-правовым центром противодействия внешнему одностороннему экономическому и политическому давлению становятся Указы

Президента РФ, которыми в ускоренном порядке вводятся меры по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации и предотвращению нанесения ущерба национальным интересам в экономической сфере[256].

Указ как форма нормативного акта имеет длинную историю становления и развития. Исследователи отмечают, что указы прочно вошли в систему права во время царствования Иоанна IV Васильевича, и с тех пор он оставался едва ли не основным правовым регулятором общественных отношений[257].

Сегодня указы выступают своеобразной правовой формой оперативного реагирования на возникающие вызовы и угрозы экономической безопасности России. Причем в некоторых случаях, учитывая недружественные действия ряда стран, регулирование носит адресный (непубличный) характер[258].

В иных обстоятельствах несоблюдение требования официального опубликования нормативных правовых актов представляло бы собой нарушение ч. 3 ст. 15 Конституции РФ и общеправовых принципов, обеспечивающих доступность правовой информации для всех субъектов права.

---

[256] См., например, Указ Президента РФ от 28.02.2022 № 79 "О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций" // Собрание законодательства РФ. 07.03.2022. № 10. Ст. 1465; Указ Президента РФ от 01.03.2022 № 81 "О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 07.03.2022. № 10. Ст. 1466; Указ Президента РФ от 08.03.2022 № 100 "О применении в целях обеспечения безопасности Российской Федерации специальных экономических мер в сфере внешнеэкономической деятельности" // Собрание законодательства РФ. 14.03.2022. № 11. Ст. 1671; Указ Президента РФ от 18.03.2022 № 126 "О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации в сфере валютного регулирования" // Собрание законодательства РФ. 21.03.2022. № 12. Ст. 1808 и др.

[257] *Верстов В. В.* Указы в правовой системе России: история и современность // Человек. Сообщество. Управление. 2007. № 3. С. 13.

[258] Так, например, Указ Президента РФ "Об осуществлении обязательной продажи выручки в иностранной валюте, получаемой отдельными российскими экспортерами по внешнеторговым договорам (контрактам)" не публиковался. Перечень экспортеров, которых затронули данные меры, состоит из 43 групп компаний из отраслей топливно-энергетического комплекса, черной и цветной металлургии, химической и лесной промышленности, зернового хозяйства. Экспортеров об их включении в перечень в 3-дневный срок уведомляет Министерство экономического развития Российской Федерации.

Однако в условиях экономической конфронтации данная мера конфиденциальности является вынужденной, призванной первостепенно обеспечить безопасность и устойчивость российских экспортеров, подверженных рискам внешнего давления.

Согласно п. 1 Указа Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" [259] указы Президента РФ подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Указы Президента РФ могут быть как нормативными (то есть содержащие предписания, рассчитанные на постоянное или многократное действие [260]), так и ненормативными (акты индивидуального характера: решения о назначении и освобождении от должности руководителей органов публичной власти[261], о награждении государственными наградами и др.).

По своему содержанию указы Президента РФ подразделяются на:

— программно-политические, издаваемые в целях определения основных направлений внутренней и внешней политики;

— детализирующие (конкретизирующие) либо обеспечивающие исполнение закона;

— восполняющие пробелы в законодательном регулировании;

— носящие чрезвычайный характер (о введении чрезвычайного или

---

[259] Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" // Собрание законодательства РФ. 27.05.1996. № 22. Ст. 2663.

[260] Распоряжение Президента РФ от 05.02.1993 № 85-рп "О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации" (вместе с "Порядком подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации") // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 15.02.1993. № 7. Ст. 598.

[261] Например, Указ Президента РФ от 20.05.2004 № 644 "О Министре финансов Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 24.05.2004. № 21. Ст. 2047.

военного положений)[262].

Анализ нормотворчества Президента РФ позволяет выделить указы, имеющие самостоятельное функциональное значение, и указы, принятые в развитие действующего законодательства, — они детализируют и конкретизируют законодательные положения.

Ю. Г. Арзамасов, Е. А. Певцова классифицируют указы на предвиденные (принимаются в целях осуществления реализации законодательных норм в той или иной области) и на непредвиденные[263].

Указы Президента РФ в силу своего организационного характера в сфере финансов ученые справедливо называют "инструментом стратегического целеполагания в российской экономике"[264]. Они содержат поручения другим публичным субъектам, определяют основные направления деятельности, цели и задачи. Н. В. Омелехина, например, отмечая роль актов Президента РФ в процессе перераспределения финансовых ресурсов, назвала Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" "актом финансово-правового целеполагания", а Бюджетный и Налоговый кодексы РФ и иные акты финансового законодательства — инструментами достижения этой цели[265].

Для понимания правовой сущности указов Президента РФ следует определить их соотношение с федеральным законом.

В иерархии нормативных актов указам отводится подчиненное положение по отношению к закону. Однако расширительное понимание

---

[262] *Ордина О. Н.* Понятие и виды указов Президента РФ как источников административного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 7. С. 25–27.

[263] *Арзамасов Ю. Г., Певцова Е. А.* Новое "указное" нормотворчество: общая характеристика результатов; тенденции развития // Государство и право. 2010. № 1. С. 14.

[264] *Иванов О. Б., Бухвальд Е. М.* Указы Президента Российской Федерации как инструмент стратегического целеполагания в российской экономике // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2019. С. 7.

[265] *Омелехина Н. В.* Обеспечительная функция публичных финансов в контексте конституционных принципов социального государства // Журнал российского права. 2021. № 8. С. 82.

термина "закон", "подчиненности законодательным положениям" породило дискуссию о юридической силе указов.

Этому способствовал широкий подход к определению правовой природы указов, отмеченный в Послании Федеральному Собранию от 16 февраля 1995 года, где подзаконный характер указов Президента РФ был поставлен под сомнение. В частности, говорилось, что указы — это акты не главы исполнительной власти, а главы государства, поэтому при наличии правовых пробелов их восполнение с помощью нормативных актов главы государства до принятия соответствующих законов вполне естественно и правомерно[266].

Стоит заметить, что в американском правоведении правотворческие полномочия Президента США были проанализированы профессором Дж. Хартом еще в 1923 году [267] . Ученый уже тогда отмечал, что экстраординарные случаи, например военные потребности или чрезвычайная ситуация, вынуждают Конгресс делегировать президенту широкие полномочия по регулированию. Принятые президентом акты по своей юридической силе в таких случаях приближены к законодательному акту.

На наш взгляд, подзаконный характер указов сложно опровергнуть. Причем среди всех остальных подзаконных нормативно-правовых актов указы Президента РФ занимают самое высокое положение. Конституционный Суд РФ неоднократно обращал внимание, что президентские указы являются подзаконными нормативными актами, и по этой причине отказывал гражданам в проверке их конституционности[268].

В ч. 3 ст. 90 Конституции РФ правовая связь указов с законом выражается в формуле "не должны противоречить федеральным законам". Вместе с тем

---

[266] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 16.02.1995 "О действенности государственной власти в России" // Российская газета. 1995. № 36.

[267] Hart James. Ordinance Making Powers of the President // The North American Review, Jul., 1923, Vol. 218, No. 812 (Jul., 1923), pp. 59–66; Hart James. The Emergency Ordinance: A Note on Executive Power // Columbia Law Review, Vol. 23, No. 6 (Jun., 1923), pp. 528–535.

[268] Определение КС РФ от 17.10.2001 № 196-О // СПС КонсультантПлюс; определение КС РФ от 26.06.2003 № 221-О // СПС КонсультантПлюс; определение КС РФ от 10.10.2002 № 327-О // СПС КонсультантПлюс.

непротиворечие закону не означает, что указы должны приниматься на основании и во исполнение закона. Очевидно, что в указе не могут содержаться положения, принципиально расходящиеся с законом. При этом отсутствие самого закона не лишает Президента РФ возможности принять акт по вопросам, требующим законодательного решения. Этот вывод следует из практики Конституционного Суда РФ. Ряд авторитетных ученых придерживаются такой же точки зрения.

Так, отмечая подзаконный характер указов Президента РФ, Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин согласились с тем, что они могут регулировать общественные отношения, находящиеся в сфере законодателя[269].

Конституционный Суд РФ обусловил легитимность таких указов ограниченным по времени периодом действия (до принятия соответствующих законов) [270] и чрезмерным бездействием федерального законодателя по внесению необходимых изменений в соответствующие законодательные акты, содержащие пробелы, противоречия и устаревшие положения[271].

Таким образом, не обладая прерогативой законодательной власти, Президент РФ в отсутствие и до принятия соответствующих законодательных актов вправе издавать указы, имеющие, по сути, силу закона. Соответственно, в подобных случаях указ издается не во исполнение закона и не имеет с ним прямой связи. Как отметил Конституционный Суд РФ, поддерживая в целом подобную практику, что реализация полномочий Президента РФ только при наличии соответствующего закона означала бы отказ от принципа прямого действия Конституции РФ[272].

Вместе с тем практике известен случай, когда законодательный акт может не появляться на свет несколько десятилетий, и все это время будет

---

[269] *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России. М., 2009. С. 400–401.
[270] Постановление КС РФ от 30.04.1996 № 11-П "По делу о проверке…" // Вестн. КС РФ. 1996. № 3.
[271] Постановление КС РФ от 25.06.2001 № 9-П "По делу о проверке…" // Вестн. КС РФ. 2001. № 6.
[272] Постановление КС РФ от 31.07.1995 № 10-П "По делу о проверке…" // Вестн. КС РФ. 1995. № 5.

действовать замещающее указное регулирование, в результате чего временные указы фактически становятся постоянными. Так, Конституционный Суд РФ проверял конституционность Указа Президента РФ по вопросам установления системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности, который был признан соответствующим Конституции РФ *до принятия* соответствующего законодательного акта[273]. Прошло более 25 лет, а федерального закона до сих пор нет. Практика пошла по пути президентского установления системы федеральных органов исполнительной власти.

Ученые, выступающие за опережающее президентское регулирование, обосновывают "настоятельной необходимостью" [274] восполнение пробела в правовом регулировании вследствие длительного по времени бездействия законодателя. Такой подход в целом опирается на *доктрину "скрытых (подразумеваемых) полномочий"*, суть которой состоит в признании полномочий, прямо не закрепленных Конституцией, но вытекающих из общих конституционных функций и полномочий[275]. Другими словами, орган власти не присваивает себе новые полномочия, а уточняет свою компетенцию *ad hoc*[276].

Восполняющее указное правотворчество согласуется с приведенной ранее правовой позицией Конституционного Суда РФ, согласно которой пробел в правовом регулировании не может служить непреодолимым препятствием для реализации прав и законных интересов граждан[277]. Так же как и отсутствие

---

[273] Постановление КС РФ от 27.01.1999 № 2-П "По делу о толковании…" // Вестн. КС РФ. 1999. № 3.

[274] *Скуратов Д. Ю.* Отдельные проблемы участия Президента РФ в правотворческом процессе. М., 2007. С. 23.

[275] Впервые данная доктрина была применена Верховным судом США в деле "McCulloch v. Maryland", 17 U.S. 316 (1819). Суд указал, что полномочия федеральных органов государственной власти не должны быть истолкованы узко.

[276] *Краснов М. А.* Доктрина "подразумеваемых (скрытых) полномочий" главы государства в российской конституционно-правовой практике // Конституционный вестник. 2010. № 2. С. 72.

[277] Постановление КС РФ от 02.02.1999 № 3-П "По делу о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ. 1999. № 3; определение КС РФ от 12.07.2006 № 375-О "По запросу Конституционного Суда Республики Карелия о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ. 2007. № 1; определение КС РФ от 03.02.2010 № 136-О-П "По жалобе гражданина…" // Вестн. КС РФ. 2010. № 4.

необходимого правового механизма реализации тех или иных норм законодательства по вине федерального законодателя не может приостанавливать реализацию конституционных прав граждан[278].

Сторонники противоположной точки зрения практику опережающего регулирования подзаконными актами отношений, являющихся предметом закона, подвергают критике. Например, А. И. Абрамова считает, что это может приводить к обесцениванию авторитета закона и приданию подзаконному акту большего веса в регулировании общественных отношений[279].

По мнению С. А. Авакьяна, в подобных случаях есть опасность и обесценивания норм самой Конституции РФ, поскольку в ней самой об этом полномочии Президента РФ ничего не сказано[280].

Опасность, по мнению ученых, состоит в том, что отсутствие сдерживающих факторов может привести к произвольному указному законотворчеству и не только применительно к отсутствию законодательного регулирования, но и в любом другом случае, который будет признан в нужный момент "необходимым". В этой парадигме Президент сам определяет пределы своей компетенции.

Данная точка зрения, надо признать, появилась не на пустом месте. К сожалению, в ее основе лежит печальный опыт, и связан он с периодом становления отечественной налоговой системы. Так, меньше чем через две недели после принятия Конституции РФ (12 декабря 1993 г.), Президент РФ подписал Указ от 22.12.1993 № 2268, которым предоставил субъектам РФ и органам местного самоуправления право вводить иные, *не предусмотренные*

---

[278] Постановление КС РФ от 02.03.2010 № 5-П "По делу о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ. 2010. № 3; постановление КС РФ от 23.07.2018 № 35-П "По делу о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ. 2018. № 6.

[279] *Абрамова А. И.* Подзаконное правотворчество в современном понимании: реалии и перспективы // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 27.

[280] *Авакьян С. А.* Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 52.

законодательством РФ региональные и местные налоги и сборы (п. 7)[281].

Как справедливо отметил С. А. Белоусов, "попытка преодоления одной из форм законодательного дисбаланса — пробелов в праве — приводит к другой форме дисбаланса, а именно дисбалансу между законами и подзаконными правовыми актами, что, конечно, также крайне негативно влияет на развитие системы права"[282].

О том, насколько данный вопрос является непростым, свидетельствует тот факт, что даже некоторые судьи Конституционного Суда РФ выразили в особом мнении свое несогласие с практикой законозаменяющих указов или доктриной "скрытых (подразумеваемых)" полномочий. В особом мнении судья В. О. Лучин называет такую практику нелегитимной, антиконституционной, опасной и несовместимой с принципом разделения властей, иными ценностями правового государства. Судья сожалеет, что Конституционный Суд РФ своим авторитетом оправдывает присвоение Президентом РФ властных полномочий Федерального Собрания[283].

В другом особом мнении судья А. Л. Кононов отметил, что определение полномочий государственных органов в сфере публичного права не допускает их собственного усмотрения и должно регулироваться на основе принципа "дозволено только то, что разрешено законом", являющегося необходимой гарантией против произвола и злоупотребления властью[284].

Разрешительный тип правового регулирования предполагает, что должностные лица вправе делать только то, что им дозволяют закон и Конституция. Отсутствие полномочий означает запрет.

Данные критические рассуждения о правовом механизме регулирования

---

[281] Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2268 "О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году" // Российская газета. 1994. № 3.

[282] *Белоусов С. А.* Законодательный дисбаланс (доктрина, теория, практика) : дис. … докт. юрид. наук. Саратов, 2015. С. 111.

[283] Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ В. О. Лучина по постановлению Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П // Вестн. КС РФ. 1996. № 3.

[284] Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А. Л. Кононова по постановлению Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 № 14-П // Вестн. КС РФ. 2004. № 6.

общественных отношений, на наш взгляд, справедливы для ординарной ситуации, не отягощенной внешними или внутренними факторами. Когда же мы сталкиваемся с опасностями экстраординарного характера, как, например, вспышка новой коронавирусной инфекции (COVID-19) или угроза суверенитету, экономической безопасности, то концепция "скрытых" полномочий должна получить новое прочтение в контексте единства системы публичной власти. Отсутствие правового регулирования, адекватного по своему содержанию и предусмотренным мерам чрезвычайной ситуации, угрожающей жизни и здоровью граждан, притом что такая угроза реальна и безусловна, не может быть оправданием для бездействия органов публичной власти по решению жизненно важного вопроса.

Подобное бездействие, как отметил Конституционный Суд РФ, означало бы устранение государства от исполнения его важнейшей конституционной обязанности, состоящей в признании, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина, и, по сути, приводило бы к ее игнорированию в силу сугубо формальной интерпретации конституционного принципа верховенства закона (статьи 2 и 18 Конституции РФ) без учета того, что интересы защиты жизни и здоровья граждан при определенных обстоятельствах могут преобладать над ценностью сохранения обычного правового режима реализации иных прав и свобод[285].

Принятие опережающего правового регулирования становится оправданным, если оно обуславливается необходимостью оперативного реагирования на экстраординарные факторы — явления социальной действительности, оказывающие значительное влияние на жизнь общества и государства — даже несмотря на то, что законом это прямо не предусмотрено. Зачастую обстоятельства вынуждают действовать быстро. Промедление законодателя, вызванное неважно какими причинами (организационными, политическими и иными), — представляется еще большим

[285] Постановление КС РФ от 25.12.2020 № 49-П "По делу о проверке…" // Российская газета. 2021. № 6.

злом. При этом важно отметить, что принятый в таком оперативном порядке правовой акт, имеющий исключительный характер и преследующий конституционно закрепленные цели, впоследствии (в крайне незначительный период времени) подлежит легитимизации законодательным актом.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 10.12.2003 № 173-ФЗ "О валютном регулировании и валютном контроле" Президент РФ не отнесен к органам валютного регулирования. Таковыми являются Центральный банк РФ и Правительство РФ. Вместе с тем большинство валютных ограничений, введенных за последнее время, происходят именно от Президента РФ[286]. Они направленны на обеспечение финансовой стабильности Российской Федерации и установлены в качестве меры противодействия на недружественные действия отдельных государств. Так, со 2 марта 2022 года Указом Президента РФ временно запрещен вывоз из Российской Федерации наличной иностранной валюты в сумме, превышающей эквивалент 10 тыс. долларов США, рассчитанной по официальному курсу Центрального банка Российской Федерации на дату вывоза[287].

Динамика и масштаб враждебных действий от недружественных государств отчетливо отражают экстраординарность ситуации.

Президент РФ вправе устанавливать особый (специальный) порядок валютного регулирования и валютного контроля. Указанные полномочия

---

[286] Указ Президента РФ от 28.02.2022 № 79 "О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций" // Собрание законодательства РФ. 07.03.2022. № 10. Ст. 1465; Указ Президента РФ от 18.03.2022 № 126 "О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации в сфере валютного регулирования" // Собрание законодательства РФ. 21.03.2022. № 12. Ст. 1808; Указ Президента РФ от 01.03.2022 № 81 "О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 07.03.2022. № 10. Ст. 1466; Указ Президента РФ от 05.03.2022 № 95 "О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами" // Собрание законодательства РФ. 07.03.2022. № 10. Ст. 1472.

[287] Указ Президента РФ от 01.03.2022 № 81 "О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 07.03.2022. № 10. Ст. 1466.

проистекают из Федеральных законов от 30.12.2006 № 281-ФЗ "О специальных экономических мерах и принудительных мерах"[288], от 28.12.2010 № 390-ФЗ "О безопасности" [289] и от 04.06.2018 № 127-ФЗ "О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств" [290] , что, по мнению А. Г. Омельченко, позволяет их в соответствующей части отнести к валютному законодательству[291].

Отмечая важность защиты национальных интересов, нельзя не отметить необходимость учета интересов частных субъектов. Устанавливая валютные и иные финансовые ограничения, Президент РФ невольно вторгается в сферу прав и свобод человека, а значит, в этом вопросе следует считаться с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, которая позволяет ограничивать права и свободы человека и гражданина лишь федеральным законом.

Налоговый кодекс РФ не определяет компетенцию Президента РФ в налоговой сфере и в целом исключает акты Президента РФ, в том числе указы, из системы нормативных правовых актов о налогах и сборах (ст. 4 НК РФ). Вместе с тем это не означает, что Президент РФ лишен возможности как прямого, так и опосредованного регулирования налоговых отношений.

Так, в целях обеспечения ускоренного развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации Президент РФ поручил Правительству РФ принять меры, направленные на освобождение аккредитованных организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, от налогового контроля, валютного контроля

---

[288] Федеральный закон от 30.12.2006 № 281-ФЗ "О специальных экономических мерах и принудительных мерах" // Собрание законодательства РФ. 01.01.2007. № 1 (1 ч.). Ст. 44.

[289] Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ "О безопасности" // Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. № 1. Ст. 2.

[290] Федеральный закон от 04.06.2018 № 127-ФЗ "О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств" // Собрание законодательства РФ. 11.06.2018. № 24. Ст. 3394.

[291] *Омельченко А. Г.* Валютное регулирование как инструмент обеспечения государственного суверенитета Российской Федерации в условиях глобальных вызовов // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 12. С. 68.

и других видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на срок до трех лет[292].

Исполняя данное поручение, ФНС России хотя и отметила, что "решение об отмене мероприятий налогового контроля нецелесообразно, поскольку несет значительные риски для бюджета Российской Федерации", но тем не менее направило территориальным налоговым органам указание о приостановлении проведения выездных (повторных выездных) налоговых проверок до 3 марта 2025 г[293].

Формально ни Президент РФ, ни Правительство РФ, ни иные органы исполнительной власти не вправе принимать нормативные правовые акты в банковской сфере. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 "О банках и банковской деятельности" [294] правовое регулирование банковской деятельности осуществляется закрытым перечнем источников, в которых не нашлось места для подзаконных актов (не считая нормативные акты Банка России). И тем не менее Президент РФ в банковской сфере принимает указы [295]. Так же как и Правительство РФ в силу п. "б" ст. 114 Конституции РФ обязано обеспечивать проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики. Трудно себе представить, как это можно сделать, не обладая нормотворческими компетенциями в данной области.

---

[292] Указ Президента РФ от 02.03.2022 № 83 "О мерах по обеспечению ускоренного развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 07.03.2022. № 10. Ст. 1468.

[293] Письмо ФНС России от 24.03.2022 № СД-4-2/3586@ "О назначении ВНП в отношении аккредитованных IT-организаций" (вместе с Письмом Минфина России от 18.03.2022 № 03-02-06/21331) // СПС КонсультантПлюс.

[294] Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 "О банках и банковской деятельности" // Собрание законодательства РФ. 05.02.1996. № 6. Ст. 492.

[295] См., например, Указ Президента РФ от 21.11.2022 № 841 "О некоторых вопросах осуществления деятельности публичного акционерного общества "Промсвязьбанк" на территориях Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики" // Собрание законодательства РФ, 28.11.2022, № 48. Ст. 8449; Указ Президента РФ от 09.10.2023 № 752 "О временном порядке открытия федеральными органами исполнительной власти счетов в уполномоченных банках и осуществления валютных операций с использованием таких счетов" // Собрание законодательства РФ. 16.10.2023. № 42. Ст. 7477.

Акты Президента охватывают все сферы государственного управления. Н. И. Чужикова в своем диссертационном исследовании говорит о недопустимости исключения президентских указов из сферы финансово-правового регулирования и предлагает нормативно закрепить их в системе источников налогового права[296].

Указы Президента РФ, с одной стороны, отличаются большей оперативностью и гибкостью, о чем говорит их упрощенный порядок, не требующий больших временных затрат и соблюдения сложных процедур принятия и изменения. Например, не дожидаясь принятия закона в ковидный период, Президент РФ принял Указ от 23.06.2020 № 412 "О единовременной выплате семьям, имеющим детей"[297], выступающий правовой основой для единовременной выплаты 10 000 руб. на каждого ребенка в возрасте до 16 лет, который позволил поддержать граждан в трудные времена.

С другой стороны, в отличие от законов указы не содержат результатов публичных дискуссий и обсуждений, свойственных законотворческому процессу. Президент РФ является единоличным органом власти, процедура принятия им нормативных правовых актов нормативно не урегулирована. Все это порождает среди исследователей многочисленные дискуссии о необходимой системе сдержек и противовесов. Некоторые ученые (А. В. Зуйков, А. О. Мовчан, А. М. Николаев, И. Н. Юсупов и др.) предлагают конкретизировать и упорядочить статус Президента РФ на уровне конституционного закона "О Президенте Российской Федерации", в котором бы определялись сама возможность, случаи и пределы "указного законотворчества"[298].

---

[296] *Чужикова Н. И.* Источники финансового права : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. С. 9.

[297] Указ Президента РФ от 23.06.2020 № 412 "О единовременной выплате семьям, имеющим детей" // Собрание законодательства РФ. 29.06.2020. № 26. Ст. 4086.

[298] *Зуйков А. В.* Политика в рамках права: "правила игры" для Президента // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 25–31; *Юсупов И. Н.* К вопросу о путях оптимизации государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 3. С. 15–18; *Мовчан А. О., Николаев А. М.* Специфика и проблемы правового

Например, оценивая освобождение ИТ-компаний от мероприятий налогового контроля, во-первых, на повестку встает вопрос о конституционном равенстве всех перед законом (ст. 19 Конституции РФ), которое нарушается, когда определенная категория налогоплательщиков попадает в иные условия по сравнению с другими налогоплательщиками, хотя между ними нет существенных различий, оправдывающих неравное правовое регулирование[299]; во-вторых, освобождение от налогового контроля рассматривается как мера поддержки отрасли информационных технологий, то есть налоговый контроль в общественном и профессиональном сознании представлен как нечто нежелательное, тормозящее прогресс, иначе он противопоставляется ускоренному развитию отрасли. Тогда как в действительности система мер налогового контроля представляет собой элемент правового механизма, направленный на обеспечение исполнения конституционной обязанности по уплате налогов[300].

Отдельного внимания заслуживает проблема обеспечения финансового суверенитета и экономической безопасности РФ в условиях новых современных вызовов. Президент РФ наделен широкими полномочиями в сфере внешней политикой государства. Эти полномочия имеют тенденцию к расширению в условиях в условиях текущей геополитической обстановки.

Президент РФ обладает достаточно широкой дискрецией и вправе самостоятельно в соответствии с предоставленной компетенцией определять соответствующие меры реагирования на нарушения интересов Российской Федерации, равно как и характер этих мер, которые призваны обеспечить основополагающие принципы справедливости и равенства в реализации международных договоров. Такое регулирование основано на том, что

регулирования статуса главы государства в Российской Федерации и зарубежных странах // Современное право. 2016. № 8. С. 26–30.

[299] Постановление КС РФ от 14.02.2024 № 6-П "По делу о проверке конституционности…" // Собрание законодательства РФ. 26.02.2024. № 9. Ст. 1296.

[300] Определение КС РФ от 10.03.2016 № 571-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы…" // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 6.

Российская Федерация, обладая государственным суверенитетом, выступает самостоятельным и равноправным участником межгосударственного общения.

Так, учитывая тот факт, что с марта 2022 года государства — участники Организации экономического сотрудничества и развития прекратили сотрудничество с Российской Федерацией в налоговой сфере, а также усиливающуюся санкционную политику "недружественных" государств в отношении Российской Федерации, Президент РФ Указом от 08.08.2023 № 585 приостановил действие отдельных положений ряда международных договоров (38 Соглашений об избежании двойного налогообложения) [301], а Правительство РФ внесло в Государственную Думу соответствующий законопроект.

Очевидно, что в сложившихся условиях Россия не могла продолжать применять соглашения об избежании двойного налогообложения в одностороннем порядке. Вместе с тем не все ученые согласны с такой правовой моделью приостановления двусторонних налоговых договоров.

С. А. Сосновский ставит под сомнение конституционность приостановления соглашений об избежании двойного налогообложения указами Президента РФ. По мысли ученого, вытекающее из ст. 57 Конституции РФ требование устанавливать налоги законом предполагает повышенный стандарт к форме акта, которым Россия дает или, наоборот, отзывает согласие на включение в свою правовую систему таких положений, поскольку приостановление соглашений исключает из правовой системы нормы, устанавливающие элементы налога (в частности, определяющие в совокупности с нормами НК РФ объект обложения и ставки)[302].

С такой позицией не согласна И. А. Хаванова. Она считает, что

---

[301] Указ Президента РФ от 08.08.2023 № 585 "О приостановлении Российской Федерацией действия отдельных положений международных договоров Российской Федерации по вопросам налогообложения" // Собрание законодательства РФ. 14.08.2023. № 33. Ст. 6468.

[302] *Сосновский С. А.* Прекращение и приостановление СИДН: порядок и последствия // Налоговед. 2023. № 6. С. 32.

"чрезвычайная" процедура, которая была использована, является допустимой[303].

Мы также считаем, что Президент РФ обладает правом приостанавливать действие международного договора, а сам Указ № 585 легитимен и не содержит правовых пороков.

Институт международных договоров основывается на универсальных принципах обязательного и добросовестного выполнения сторонами договора принятых обязательств (*pacta sunt servanda*), нашедших отражение как во внутригосударственном, так и в международно-правовом регулировании. Однако указанные общепризнанные принципы при наличии соответствующих оснований не исключают прекращения или приостановления действия международных договоров, что следует в том числе из главы V "Недействительность, прекращение и приостановление действия договоров" Венской конвенции о праве международных договоров (заключена в Вене 23.05.1969)[304] (далее — Конвенция).

Из п. 1 Указа № 585 следует, что а) причиной, послужившей для его принятия, является нарушения законных экономических и иных интересов Российской Федерации, прав ее граждан и юридических лиц, допущенные иностранными государствами, б) принятая мера (приостановление) является необходимой и безотлагательной.

Являясь мерой оперативного воздействия по своей правовой природе, решение Президента РФ о приостановлении действия международного договора в целях сбалансированности согласно п. 4 ст. 37 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" [305] подлежит дальнейшему одобрению обеими палатами Федерального Собрания путем принятия соответствующего закона. Такое

---

[303] *Хаванова И. А.* Правовая модель частичного приостановления действия международных налоговых договоров России // Финансовое право. 2023. № 10. С. 23.

[304] Венская Конвенция о праве международных договоров (Заключена в Вене 23.05.1969) // Ведомости ВС СССР. 10.09.1986. № 37. Ст. 772.

[305] Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 17.07.1995. № 29. Ст. 2757.

регулирование направлено на обеспечение механизма сдержек и противовесов, посредством которого институт, принадлежащий к одной ветви государственной власти, осуществляет контроль в отношении другой ее ветви и в полной мере соответствует демократическому принципу разделения властей.

Как показало время, действия Президента РФ были подтверждены Федеральным законом от 19.12.2023 № 598-ФЗ "О приостановлении Российской Федерацией действия отдельных положений международных договоров Российской Федерации по вопросам налогообложения"[306].

В пояснительной записке к данному законопроекту отмечалось, что необходимость приостановления действия отдельных положений договоров вызвана изменившимися условиями экономической деятельности, обусловленными введением односторонних экономических санкций в отношении Российской Федерации со стороны западных государств и, как следствие, беспрецедентным давлением на экономику страны.

Конституционный Суд РФ неоднократно в своих актах отмечал презумпцию добросовестности законодателя, что предполагает приверженность его общеправовым и конституционным принципам, юридическую компетенцию и правомерность законодательного решения[307].

Учитывая универсальный характер указанной презумпции в отношении всех органов публичной власти, справедливо ее отнесение и к правотворческой деятельности Президента РФ. Это означает, что Президент РФ, будучи главой государства и гарантом Конституции РФ, выполняет свои обязанности профессионально, объективно, как верный слуга народа, обеспечивающий суверенитет, безопасность и целостность государства.

---

[306] Федеральный закон от 19.12.2023 № 598-ФЗ "О приостановлении Российской Федерацией действия отдельных положений международных договоров Российской Федерации по вопросам налогообложения" // Собрание законодательства РФ. 25.12.2023. № 52. Ст. 9511.

[307] Постановление КС РФ от 02.04.2002 № 7-П "По делу о проверке конституционности…" // Вест. КС РФ. 2002. № 3; постановление КС РФ от 20.12.2010 № 22-П "По делу о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ. 2011. № 1; постановление КС РФ от 05.06.2012 № 13-П "По делу о проверке конституционности… " // Вестн. КС РФ. 2012. № 4.

Практически все антисанкционные указы главы государства начинаются словами: "В связи с недружественными и противоречащими международному праву действиями Соединенных Штатов Америки и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций, направленными на введение ограничительных мер в отношении граждан Российской Федерации и российских юридических лиц, в целях защиты национальных интересов Российской Федерации постановляю…"

В практике можно встретить попытки обойти введенные Указом Президента РФ от 05.03.2022 № 95 специальные экономические меры, но они пресекаются налоговым органом, а сделки признаются недействительными.

В деле № А41-6043/2024 спорная сделка представляла собой платеж на сумму 12 922 136 942 руб. 45 коп. на счет компании Fami Limited (Ирландия) в Юникредит Банк Австрия и Райффайзенбанк Интернейшнл АГ. Стороны сделки должны были получить разрешение, выдаваемое Правительственной комиссией по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации, а также осуществить расчеты по спорной сделке с использованием счета типа "С". Указанные условия заключения сделки не были соблюдены сторонами, и сделка была признана недействительной как совершенная в обход закона и требований нормативных актов, регулирующих спорные правоотношения, действующих на момент совершения сделки[308].

Президент РФ, являясь главой государства, в соответствии с ч. 3 ст. 80 Конституции РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики Российской Федерации. Правовой формой такого определения являются ежегодные послания Федеральному Собранию. В них, как правило, содержатся основные ориентиры будущего развития страны, ключевые цели и приоритетные задачи, стоящие перед обществом и государством. Не исключением является сфера финансов и налогов, которая в этих посланиях затрагивается регулярно.

---

[308] Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 24.12.2024 № 10АП-12762/2024 по делу № А41-6043/2024 // СПС КонсультантПлюс.

Послания Президента РФ наряду с указами и распоряжениями дважды упоминаются Конституции РФ (п. "е" ст. 84, ст. 90), а следовательно, они имеют конституционную основу.

Официальный статус посланий Президента РФ в правовой системе четко не определен. Ученые по-разному характеризуют его правовую природу: как "особый акт президентского нормотворчества" [309], "нормативный акт, приравненный по своей силе к закону"[310], "формально идейный институт, не имеющий нормативной силы"[311], "акт программно-политического характера"[312], "акт особого стратегического масштаба"[313], "акт ненормативного характера, не наделенный юридической силой"[314], и пр.

Вместе с тем послание Президента РФ обладает большим регулирующем потенциалом. Оно может содержать законотворческую идею в финансовой сфере, определять приоритетные направления развития [315], предложения о пролонгации общественно значимых программ, например программы материнского капитала "как минимум до 2030-го" [316], выделении дополнительного финансирования "на обновление общественного транспорта в субъектах Федерации"[317], "корректировка федерального бюджета"[318]. В этой

---

[309] *Бочкарева Е. А.* Акты Президента Российской Федерации в бюджетной сфере // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 2. С. 57.

[310] *Краснов М. А.* Закон силен, когда сильна власть // Российская газета. 1997. 18 марта.

[311] *Обгольц С. А.* Конституционно-правовая природа послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 52–55.

[312] *Грищенко Г. А.* Институт посланий Президента Российской Федерации в механизме легитимации государственной власти // Российский юридический журнал. 2011. № 6. С. 32.

[313] *Лукичев К. Е.* Третье послание Президента Российской Федерации Д. А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации через призму финансово-правовых отношений // Финансовое право. 2011. № 1. С. 3–5.

[314] *Лебедева Н. В.* Акты Президента Российской Федерации в системе источников конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 45–48.

[315] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019 "Послание Президента Федеральному Собранию" // Российская газета. 2019. № 38.

[316] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.02.2024 "Послание Президента Федеральному Собранию" // Российская газета. 2024. № 46.

[317] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.02.2023 "Послание Президента Федеральному Собранию" // Российская газета. 2023. № 39.

связи даются поручения Правительству РФ и другим органам публичной власти, что в целом напоминает старинную формулу "государь указал, и бояре приговорили".

Так, отмечая важность доступного жилья для граждан, Президент РФ обратил внимание законодателя на несправедливость налога на имущество физических лиц, в связи с чем дал поручение "максимально быстро уточнить его механизм расчета" [319]. В соответствии с этим поручением был принят Федеральный закон от 03.08.2018 № 334-ФЗ "О внесении изменений в статью 52 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации" [320], ограничивающий резкое увеличение налоговой нагрузки вследствие изменения налоговых ставок и кадастровой оценки объектов недвижимости.

Известны случаи, когда арбитражные суды [321] в обоснование факта изменения экономических условий в стране сослались на Послание Президента РФ, в котором констатировалось начало глобального финансового кризиса (абз. 4 и абз. 6 Послания) и что Россия также переживает экономический кризис (абз. 28 Послания)[322].

Положения послания Президента РФ определяют бюджетную политику и лежат в основе составления проектов бюджетов (ч. 2 ст. 172 БК РФ).

Президентские послания Федеральному Собранию своим охватом аудитории далеко выходят за парламентский корпус. Они адресованы всем органам публичной власти, всему российскому обществу. Поэтому вполне

---

[318] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 "Послание Президента Федеральному Собранию" // Российская газета. 2020. № 7.

[319] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 // Российская газета. 2018. № 46.

[320] Федеральный закон от 03.08.2018 № 334-ФЗ "О внесении изменений в статью 52 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 06.08.2018. № 32 (Часть II). Ст. 5127.

[321] Постановление ФАС Московского округа от 13.03.2012 по делу № А40-125174/10-47-1096 // СПС КонсультантПлюс.

[322] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 05.11.2008 "Послание Президента РФ Федеральному Собранию" // Российская газета. 2008. № 230.

оправдано послания с учетом доктринальных и стратегических положений рассматривать в роли системообразующих актов для законотворческой и исполнительской деятельности в финансовой сфере.

Другой формой реализации президентских полномочий являются *поручения* Президента РФ. И если до поправок 2020 г. в Конституцию РФ поручения Президента РФ назывались документом "с неопределенным статусом", "не известным юридической науке"[323], то после вступления в силу Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти"[324] поручения получили официальное конституционное закрепление.

Согласно ст. 113, 115 Конституции РФ работа Правительства РФ организуется на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, указов, распоряжений, поручений Президента РФ.

В соответствии с Распоряжением Президента РФ от 05.02.1993 № 85-рп "О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации" в форме распоряжений принимаются решения Президента РФ по оперативным, организационным и кадровым вопросам, а также по вопросам работы Администрации Президента РФ [325] . Они не носят нормативного характера.

Однако четкие критерии разграничения указов от распоряжений на практике не так просто найти. Так, Указ Президента РФ от 25.08.1998 № 988 "О некоторых мерах по стабилизации финансовой системы Российской

---

[323] *Уманская В. П.* Тенденции правотворческой деятельности Президента РФ и направления ее совершенствования // Закон. 2010. № 5. С. 29–35.

[324] Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // Собрание законодательства РФ. 16.03.2020. № 11. Ст. 1416.

[325] Распоряжение Президента РФ от 05.02.1993 № 85-рп "О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации" (вместе с "Порядком подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации") // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 15.02.1993. № 7. Ст. 598.

Федерации" [326] содержит всего два поручения временно исполняющему обязанности Председателя Правительства РФ и одну рекомендацию палатам Федерального Собрания. По содержанию это то же распоряжение.

Сегодня правовой статус, сфера применения, порядок реализации поручений конституционно-правовой наукой еще мало изучены, что порождает вопросы о его правовой природе. Является поручение Президента РФ правовым актом или это в чистом виде акт политического волеизъявления? Какие критерии позволяют отграничить поручение от распоряжения Президента РФ? Какие меры ответственности влечет неисполнение поручения?

Поручения Президента РФ сегодня действительно играют важную роль в сфере государственного управления. Стоит заметить, что даже устные указания, поручения, озвученные в публичном пространстве, воспринимаются органами власти и должностными лицами как некий императив, руководство к действию. Президент РФ непосредственно видит и слышит все, что происходит в стране. Зачастую Президент РФ издает перечни поручений сразу после мероприятий, в которых сам принимает участие.

Изучению феномена "поручения" посвящают работы современные отечественные ученые[327]. Это продиктовано самой Конституцией РФ.

Вопрос о правовой природе поручений и распоряжений Президента РФ по своему характеру относится к числу конституционных, поскольку данные правовые акты определены непосредственно Конституцией РФ. Правовое исследование поручений тем более является актуальным, если принять во внимание, что "с формальных позиций юридическая сила актов Президента РФ

---

[326] Указ Президента РФ от 25.08.1998 № 988 "О некоторых мерах по стабилизации финансовой системы Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 31.08.1998. № 35. Ст. 4383.

[327] См., например, *Обгольц С. А.* Поручения Президента Российской Федерации — локальный правовой акт конституционного уровня // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 7. С. 20–23.; *Берсенев А. А.* Институт поручений и указаний главы Российского государства в системе президентского конституционализма // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 6. С. 47–50; и др.

является одинаковой"[328].

Подводя итог, сделаем следующие выводы.

В иерархии подзаконных нормативных правовых актов Указы Президента РФ занимают первую строчку, при этом у них подчиненное положение по отношению к закону. В тех же случаях, когда законодатель по каким-либо причинам продолжительное время бездействует либо в силу экстраординарной ситуации отсутствует адекватное ей по своему содержанию правовое регулирование, Президент РФ как глава государства вправе принять правовой акт по вопросам, требующих законодательного решения. Отсутствие законодательно определенного механизма регулирования общественных отношений само по себе не может выступать препятствием для прямого президентского регулирования. Такое регулирование конституционно допустимо, тем более если оно вызвано потребностями обеспечения суверенитета Российской Федерации, сохранения ее независимости. В его основе лежит широко известная в мировой конституционной практике доктрина "скрытых (подразумеваемых)" полномочий, которые прямо не закреплены в Конституции РФ, но имплицитно содержатся в ней и вытекают из смысла президентского предназначения. Между тем ее применение должно быть весьма аккуратным в целях обеспечения эффективного действия принципа разделения властей, системы сдержек и противовесов, с тем чтобы не допустить произвольного усиления одной ветви власти за счет другой. "Скрытые" полномочия, вероятно, предполагают подразумеваемые обязанности и вытекающую из них ответственность.

2.2. Нормотворческая деятельность Правительства Российской Федерации в финансовой сфере

Особое место в системе источников финансового права занимают

---

[328] *Авакьян С. А.* Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. Т. 2. М., 2007. С. 331.

постановления Правительства РФ. Их роль и значение в правовом регулировании финансовых отношений определяется местом Правительства РФ в системе органов публичной власти и ролью, которую оно призвано играть в осуществлении государственных функций.

Конституция РФ, закрепляя компетенцию Правительства РФ, возлагает на него разработку и представление Государственной Думе федерального бюджета и обеспечение его исполнения (ст. 114, ч. 1, п. "а"), проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики (ст. 114, ч. 1, п. "б"), осуществление управления федеральной собственностью (ст. 114, ч. 1, п. "г"). Являясь частью системы правового регулирования, правовые акты Правительства РФ обеспечивают реализацию вышеуказанных конституционных норм. Причем Правительство РФ издает свои акты как во исполнение федеральных законов и указов Президента РФ, обеспечивая их дополнительным подзаконным правовым регулированием, что, в свою очередь, свидетельствует о сочетании координационных и регулятивных начал, тесной связи органов публичной власти в решении социально значимых задач, так и на основании собственных конституционных полномочий.

Исполнительная власть является наиболее чувствительной к любым изменениям в социально-экономической сфере и поэтому способна оперативно реагировать на все внутренние и внешние вызовы. Подтверждением этому является принятие мер социальной и экономической поддержки в период распространения коронавирусной инфекции COVID-19, которая стала испытанием практически для всех мировых финансовых систем или антикризисных мер, принятых в период международного финансово-экономического кризиса.

В новейшей истории Россия столкнулась с целым рядом экономических кризисов, среди которых — кризисы 1998, 2008–2009, 2014–2015 гг. И каждый раз Правительство РФ принимало оперативные меры, направленные на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях

экономики, на защиту граждан от кризисного шока.

В ответ на кризис 2008 г. была утвержденная Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год [329], к приоритетам которой было отнесено выполнение социальных обязательств государства перед гражданами, сохранение и развитие промышленного и технологического потенциала, активизацию внутреннего спроса, развитие конкуренции и снижение административного давления на бизнес, повышение устойчивости национальной финансовой системы.

В 2014 г., в период сильного влияния неблагоприятной внешнеэкономической и внешнеполитической конъюнктуры, Правительством РФ был утвержден План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году[330]. Данный план предполагал реализацию в 2015–2016 годах мер, направленных на активизацию структурных изменений в российской экономике, стабилизацию работы системообразующих организаций в ключевых отраслях и достижение сбалансированности рынка труда, снижение инфляции и смягчение последствий роста цен на социально значимые товары и услуги для семей с низким уровнем доходов, достижение положительных темпов роста и макроэкономической стабильности в среднесрочной перспективе.

Адресная помощь по пополнению оборотных средств оказывалась системно значимым кредитным организациям: на основании Постановления Правительства РФ от 22.08.2014 № 839[331] Министерство финансов РФ за счет средств Фонда национального благосостояния по закрытой подписке приобрело привилегированные акции Банка ВТБ, Россельхозбанка, Газпромбанка на

---

[329] Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год // СПС КонсультантПлюс.

[330] Распоряжение Правительства РФ от 27.01.2015 № 98-р "Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году // Собрание законодательства РФ. 02.02.2015. № 5. Ст. 866.

[331] Постановление Правительства РФ от 22.08.2014 № 839 "О приобретении за счет средств Фонда национального благосостояния привилегированных акций кредитных организаций" // Собрание законодательства РФ. 01.09.2014. № 35. Ст. 4760.

общую сумму 278 991 970 250 рублей.

Как показывает опыт последних лет, кризисы приобретают все более системный характер. Они становятся непрерывными и каждый раз, оказывая негативное воздействие на финансовый сектор, испытывают его прочность. Тем больший интерес представляет система антикризисных мер, принимаемых Правительством РФ в целях противодействия их проявления и влияния на общую ситуацию в экономике нашей страны.

В целях противодействия санкционной политике недружественных стран Правительство РФ вместе с другими органами публичной власти взяло курс на проведение политики нейтрализации действий недружественных стран через механизм регуляторных послаблений в финансовой сфере, а также меры государственной поддержки как находящимся под санкциями субъектам, так и определенным сферам экономики.

Г. Ф. Ручкина финансовые антикризисные меры Правительства РФ и Банка России, направленные на снижение возможных негативных последствий разделила на следующие: предоставление кредитных каникул для заемщиков, субсидирование кредитных организаций за счет средств федерального бюджета по затратам на возмещение комиссий, субсидирование кредитных организаций за счет средств федерального бюджета на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, льготное кредитование субъектов малого и среднего предпринимательства, меры, направленные на снижение административного воздействия в рамках осуществления государственного (муниципального) контроля (надзора)[332].

Санкционное давление на нашу страну, экономические кризисы, период распространения коронавирусной инфекции и пр. — все это проявления экстраординарной (чрезвычайной) ситуации, которая требует быстрого регуляторного реагирования в сложившихся кризисных условиях.

А. В. Красюков, исследуя подзаконное нормативное регулирование

---

[332] *Ручкина Г. Ф.* Некоторые антикризисные финансовые меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства // Банковское право. 2022. № 3. С. 29–37.

в налоговой сфере в условиях чрезвычайной ситуации, отмечает, что оперативность решения вопроса актами Правительства РФ "оказалась для государства более ценной, чем формализованный законодательный процесс"[333]. Многие вопросы, традиционно относящиеся к исключительной прерогативе законодателя (например, сроки уплаты налогов и страховых взносов для отдельных категорий налогоплательщиков), стали делегироваться Правительству РФ. Данный феномен налогово-правового регулирования А. В. Красюков предлагает именовать "чрезвычайное налоговое право"[334].

С точки зрения О. О. Журавлевой, такое делегирование "не изменило базовых основ правового регулирования налогообложения, но позволило преодолеть кризисные явления в социально-экономической сфере"[335]. Однако, по мнению ученого, "чрезмерная частота и множественность правовых модификаций в налоговой сфере может свидетельствовать о необходимости существенной трансформации используемой правовой модели"[336].

Действительно, в последнее время наблюдается определенная тенденция расширения возможностей подзаконного регулирования в сфере, относящейся к ведению законодателя. Это и налоговое, и валютное право, и другие финансово-правовые области. Такая подмена объективно может привести к рассогласованности системы правового регулирования и создавать реальную угрозу правовой разбалансированности в финансовых отношениях, тем более если учесть, что временные полномочия постоянно продлеваются.

Параллельно мы видим нарастание тенденции экспансии публично-правового регулирования, в том числе за счет частного права. Идеологической основой подобного правового режима является мысль, высказанная французским просветителем XVIII в. Ш. Монтескье, считавшего допустимым

---

[333] *Красюков А. В.* Трансформация налоговой системы России на современном этапе // Налоги. 2024. № 2. С. 2–5.
[334] *Красюков А. В.* Чрезвычайное налоговое право // Финансовое право. 2024. № 7. С. 18–22.
[335] *Журавлева О. О.* Принципы правовой модификации отношений в налоговой сфере // Финансовое право. 2023. № 7. С. 12.
[336] Там же.

в особых обстоятельствах "нарушить свободу одного, дабы сохранить ее для всех"[337].

Ученые обосновано бьют тревогу о необходимости соблюдения баланса публичного и частного начал в механизме правового регулирования даже в условиях экстраординарных (чрезвычайных) обстоятельств, таких как пандемия, специальная военная операция, агрессивные действия зарубежных государств[338].

История знает немало фактов, когда конституционные нормы были нейтрализованы с помощью чрезвычайного законодательства; чрезвычайные обстоятельства служили поводом для передачи власти, причем на основании закона, авторитарным лидерам, следствием чего являлись войны, революции, либо устанавливался тоталитарный режим.

Достаточно привести лишь один пример трагической ошибки, приведшей к самой опасной гуманитарной катастрофе XX века. 24 марта 1933 г. рейхстагом был принят Закон "Об устранении бедственного положения народа и государства", на основании которого правительство, возглавлявшееся А. Гитлером, получило законодательные права, в том числе и по вопросам бюджета. Допускалось также, что издаваемые правительством законы могли противоречить требованиям Веймарской конституции 1919 г. Причем первоначально ограниченный 3 годами срок полномочий правительства продлевался вплоть до падения гитлеровской Германии.

Как видно из приведенного примера, передача власти нацистам происходила в строгом соответствии с юридической процедурой и законом, послужившим основой для формирования античеловеческого режима, и фактически привела к ликвидации всех демократических институтов в Германии.

Именно в этом историческом контексте возникают самые серьезные

---

[337] *Монтескье Ш. Л.* О духе законов / сост., пер. А. В. Матешук. М., 1999. С. 330–331.

[338] Публичное право в условиях кризисов XXI века: российский и зарубежный опыт : монография / под. ред. К. В. Давыдова. М. : Проспект, 2023. С. 79–80, 264.

опасения. Схожие эгоистические процессы, облеченные в "правовую" форму, мы видим в "западном" мире. Ради достижения сиюминутных политических целей обесцениваются выработанные столетиями демократические права и свободы, за которые сражались поколениями, в том числе право собственности, свобода предпринимательства, попирается само их существо, игнорируется социальная ответственность перед мировым сообществом.

Российская Федерация в целях защиты национальных интересов вынуждена пропорционально отвечать, тестируя устойчивость отечественной финансовой системы к внешним вызовам. За право приходится бороться и постоянно его защищать. Немецкий правовед Р. фон Иеринг более ста лет назад в книге "Борьба за право" справедливо утверждал: "Все права в мире были завоеваны; каждое право, все равно, право народа или индивидуума, — предполагает постоянную готовность защищаться"[339].

В подобных условиях перед наукой финансового права стоит задача определения допустимых пределов и принципов чрезвычайного регулирования. Экстраординарные подзаконные акты чрезвычайного характера должны быть ограничены определенным сроком.

Следует отметить, что еще до обострения международных отношений статья 1194 ГК РФ предусматривала возможность установления Правительством РФ ответных ограничений в форме реторсий в отношении имущественных и личных неимущественных прав граждан и юридических лиц тех государств, в которых имеются специальные ограничения имущественных и личных неимущественных прав российских граждан и юридических лиц. Данные меры вводятся не в отношении государства, а носят частноправовой характер, а сами реторсии рассматриваются как институт международного частного права[340].

---

[339] *Иеринг Р фон.* Борьба за право / пер. нем. И. Юровского. С-Петербургъ : Тип-Лит. А. Г. Розена, 1908. С. 1.

[340] *Кривенкова М В.* К вопросу о разграничении контрмер и реторсий в современном международном праве // Международное публичное и частное право. 2024. № 1. С. 8.

Согласно ст. 40 Федерального закона от 08.12.2003 № 164-ФЗ "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности"[341] Правительство РФ может вводить соответствующие ограничения внешней торговли товарами, услугами и интеллектуальной собственностью в качестве ответных мер, в случае если иностранное государство, в частности, предпринимает меры, которые нарушают экономические интересы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований или российских лиц либо политические интересы Российской Федерации, в том числе меры, которые необоснованно закрывают российским лицам доступ на рынок иностранного государства или иным образом необоснованно дискриминируют российских лиц.

Текущая внешнеполитическая обстановка ставит нас перед лицом невиданных ранее противоречий и заставляет по-другому взглянуть на некоторые правовые парадигмы. Мы видим четкое деление стран и организаций на дружественные и недружественные с подчинением их различным правовым режимам [342] . В практику вводятся новые правовые категории и институты не только финансового (публичного) права, но и частных отраслей, в частности гражданского права: "экономически значимая организация", "блокируемые лица", "приостановление осуществления корпоративных прав" и др. Вносятся новые смыслы во многие социально-правовые явления, заложниками которых в большей степени становится бизнес, появляются правовые механизмы, в целом не свойственные для рыночной экономики: введение временного управления имуществом недружественных иностранных лиц, введение специального режима расчетов, выплаты дивидендов, роялти, операций с ценными бумагами, введение обязательного

---

[341] Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности" // Собрание законодательства РФ. 15.12.2003. № 50. Ст. 4850.

[342] Распоряжение Правительства РФ от 05.03.2022 № 430-р "Об утверждении перечня иностранных государств и территорий, совершающих недружественные действия в отношении Российской Федерации, российских юридических и физических лиц" // Собрание законодательства РФ. 14.03.2022. № 11. Ст. 1748.

и значительного по величине дисконта к рыночной стоимости реализуемого актива.

Очевидно, что устоявшиеся модели правового регулирования в дальнейшем будут еще глубже преобразованы, но данная трансформация во всяком случае не должна приводить к разрушению базовых конституционных, общечеловеческих ценностей. Как указал Конституционный Суд РФ, ограничения права частной собственности и свободы экономической деятельности должны основываться на общих принципах права, соответствовать требованиям равенства и справедливости, быть соразмерными конституционно значимым целям и ценностям и необходимы для их защиты.

Другой существенной проблемой в условиях снижении роли законов является отсутствие системного подхода к правовому регулированию, появлению большого массива норм, вводимых указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и ведомственными актами, где-то даже стихийно. Многие ограничения и запреты, вводимые преимущественно подзаконными актами, не вписываются в действующее ординарное отраслевое законодательство, что позволило некоторым ученым говорить о "надотраслевом чрезвычайном" регулировании, "протокольном праве" [343], которое развивается и живет собственной жизнью. Частноправовые отношения, в основе которых всегда были свобода предпринимательской деятельности, незыблемость права собственности, значительно отягощены публичным элементом, выходящим за рамки обычного вмешательства.

Антисанкционное регулирование предусматривает рад ограничений на совершение сделок с участием резидентов недружественных государств или их активами. Такие сделки в соответствии с указами Президента РФ [344] могут

---

[343] *Плешанова О. П.* Государственное регулирование корпоративной сферы: актуальные вопросы // Закон. 2023. № 12. С. 35.

[344] Пп. "б" п. 1 Указа Президента РФ от 01.03.2022 № 81 "О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации"; п. 2, 4 и 10 Указа Президента РФ от 03.03.2023 № 138 "О дополнительных

осуществляться (исполняться) на основании разрешений, выдаваемых Центральным банком Российской Федерации или Правительственной комиссией по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации.

Во исполнение Указов Президента РФ от 28.02.2022 № 79, от 01.03.2022 № 81 создана подкомиссия Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации (далее — Подкомиссия), которая осуществляет свою деятельность в соответствии с правилами, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 06.03.2022 № 295 [345] . Уполномоченным органом для приема заявлений о выдаче разрешения, на основании которых Подкомиссия принимает решение, определен Минфин России.

Выдача такого разрешения, как следует из выписки из протокола заседания Подкомиссии от 29.04.2023 № 157/3[346], обусловлена обязательством по добровольному направлению в федеральный бюджет денежных средств в размере 20% от номинальной стоимости российских ценных бумаг или от суммы сделки. Условия осуществления сделок, направленных на отчуждение активов иностранными лицами, связанными с недружественными государствами, постоянно обновляются. Причем наблюдается тенденция к ужесточению условий получения таких разрешений. На очередном заседании

временных мерах экономического характера, связанных с обращением ценных бумаг" // Российская газета. 2023. № 47.

[345] Постановление Правительства РФ от 06.03.2022 № 295 "Об утверждении Правил выдачи Правительственной комиссией по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации разрешений в целях реализации дополнительных временных мер экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации и иных разрешений, предусмотренных отдельными указами Президента Российской Федерации, а также реализации иных полномочий в указанных целях и внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 14.03.2022. № 11. Ст. 1689.

[346] Выписка из протокола заседания подкомиссии Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации от 24 апреля 2023 года № 157/3 (доведена Минфином России 29.04.2023 № 05-06-10/ВН-20705) // СПС КонсультантПлюс.

15 октября 2024 г. Подкомиссией принято единогласное решение при рассмотрении вопроса о выдаче разрешения на осуществление (исполнение) таких сделок (операций) исходить из целесообразности установления обязательства по осуществлению добровольного направления в федеральный бюджет денежных средств в размере не менее 35% от рыночной стоимости соответствующих активов, указанной в отчете о независимой оценке. Сама же продажа активов должна проходить с дисконтом в размере не менее 60% от рыночной стоимости соответствующих активов, указанной в отчете о независимой оценке рыночной стоимости активов, проведенной оценщиком, занимающимся частной практикой и включенным в перечень оценщиков (оценочных организаций), рекомендованных Подкомиссией для проведения такой оценки, или оценщиком, заключившим трудовой договор с юридическим лицом, включенным в этот перечень[347].

Федеральный закон от 4 июня 2018 г. № 127-ФЗ "О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств" не раскрывает содержание самих мер воздействия (противодействия), отмечая лишь, что они вводятся Правительством РФ по решению Президента РФ (ст. 4). Очевидно, решения принимаются в рамках административного усмотрения. Это собственная дискреция Правительства РФ и Президента РФ.

Интерес представляет правовая природа данного платежа. Он не имеет какого-либо законного или подзаконного нормативного закрепления. Как видно, данный платеж установлен подкомиссией Правительственной комиссии и формализован выпиской из протокола ее заседания.

Как следует из выписки, данный платеж является добровольным. Действие, основанное на доброй воле, обычно понимается как совершенное

---

[347] Выписка из протокола заседания подкомиссии Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации от 15 октября 2024 г. № 268/1 (доведена Минфином России 18.10.2024 № 05-06-09/ВН-45106) // СПС КонсультантПлюс.

свободно, без принуждения и применения насилия. В литературе добрая воля такого платежа ставится под сомнение ввиду отсутствия альтернативных возможностей совершения вышеуказанных сделок[348].

В мировой практике схожий феномен называется налогом на выход или *"exit tax"*, когда государство взимает плату в случаях перемещения налогоплательщиками активов в другую юрисдикцию или изменения налогового резидентства. Это разовое финансовое обязательство, инициируемое лицом в связи с намерением покинуть страну пребывания. Налог на выход не является наказанием за изменение места осуществления экономической деятельности или отказ от ведения бизнеса в юрисдикции своей регистрации (проживания). В западной юриспруденции он рассматривается скорее как механизм, гарантирующий, что лица, получившие значительную выгоду от осуществления экономической деятельности в государстве пребывания, заплатят справедливую долю налогов со своих активов, прежде чем выйти из налоговой системы этого государства. Ведь в дальнейшем государство теряет право на налогообложение этих объектов, тогда как тот же самый налогоплательщик продолжит извлекать собственную выгоду.

Профессор налогового права Кристобаль Перес Харпа (Cristóbal Pérez Jarpa), рассматривая в своем диссертационном исследовании национальные налоговые системы отдельных стран и опыт применения ими *exit tax*, приводит сформировавшиеся аргументы в пользу введения этого налога. Он отмечает, что одним из основных мотивов введения налога на выход является обеспечение справедливости среди налогоплательщиков: если резидент облагается налогом на прирост капитала, полученный при отчуждении актива, то та же самая аргументация должна применяться к резиденту, который покидает страну с необлагаемым налогом накопленным доходом, поскольку страна выхода теряет свою подлинную налогооблагаемую связь

---

[348] *Красюков А. В.* Чрезвычайные меры налогово-правового характера в контексте принципа справедливости налогообложения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия "Право". 2024. № 2 (57). С. 266.

с налогоплательщиком или имуществом и, следовательно, теряет свое право на налогообложение. Ощущение несправедливости возникает из-за того, что оба налогоплательщика считаются находящимися в одинаковом экономическом положении. Однако только "выходящие" не облагаются налогом, поскольку они переместили налоговое резидентство, активы или бизнес в другую страну, где весь накопленный прирост может оставаться необлагаемым налогом до реализации[349].

Действию *exit tax* подвергся известный предприниматель Олег Тиньков, когда отказывался от американского гражданства. При выходе из американского гражданства любое физическое лицо с состоянием более двух миллионов долларов обязано заплатить "налог на выход" с суммы, которую оно получило бы от единовременной продажи всех своих активов по рыночной цене за день до отказа от гражданства.

Как следовало из документов Минюста США, Тиньков подал декларацию и отказался от гражданства через три дня после IPO TCS Group, в результате которого его доля как контролирующего акционера стала стоить более $1 млрд. Однако в подписанной декларации бизнесмен указал, что его общее состояние составляет $300 000 (т. е. в 3333 раза меньше, чем по расчетам властей США), а полученный доход за 2013 год — $205 000[350].

Отечественное законодательство о налогах и сборах не предусматривает взимание "налога на выход". Тем не менее еще до начала специальной военной операции в литературе предлагалось его ввести в качестве заградительной мерой продолжающегося оттока капитала из страны в размере 20%[351].

По данным государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет", доходы

---

[349] *Perez Jarpa C.* Exit Taxation and Value Creation. Amsterdam: IBFD, 2024. P. 69.

[350] Ошибка Тинькова: как работает американский налог, при расчете которого российский миллиардер ошибся в 3333 раза URL: https://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/394437-oshibka-tinkova-kak-rabotaet-amerikanskiy-nalog-pri-raschete-kotorogo (дата обращения: 06.05.2025).

[351] *Андрианова Н. Г.* Установление "налога на выход" как потенциально возможный путь расширения российских мер по деофшоризации // Юрист. 2021. № 4. С. 55-58.

федерального бюджета от взносов со сделок с иностранным бизнесом составили за 2024 год более 160 млрд рублей, тогда как согласно Федеральному закону от 27.11.2023 № 540-ФЗ "О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов"[352] доходы от безвозмездных поступлений от бизнеса в 2024 году прогнозировались в объеме 2,1 млрд руб.

Взносы отражаются в доходах федерального бюджета как "безвозмездные поступления от негосударственных организаций". В 2023 году безвозмездные поступления от бизнеса составили 116,5 млрд руб. В 2021 году такой строки в бюджете вообще не было, она появилась в 2022 году и стала активно пополняться после ввода так называемого налога на выход для иностранцев, продающих бизнес в России[353].

Добровольное обязательство — семантически противоречивая конструкция: платеж в бюджет происходит как бы по доброй воле, но в рамках некоего обязательства. Добровольность и безвозмездность платежа в данном случае иллюзорна. Уплата взноса является условием совершения в отношении его плательщиков юридически значимого действия — выдачу разрешения на совершение сделки. Хочешь избавиться от активов — сделай платеж в бюджет. Взимаемая за совершение подобных действий плата, как правило, устанавливается в форме государственной пошлины (п. 1 ст. 333.16 НК РФ). Однако, как было сказано ранее, законодательство о налогах и сборах не содержит такого платежа.

Разовый взнос резидентов недружественных государств, уплачиваемый в федеральный бюджет, не являясь налогом, но очень напоминающее определение сбора, данное Налоговым кодексом РФ, по своему юридическому содержанию и социально правовой природе представляют собой вовсе не

---

[352] Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ "О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов" // Российская газета. 2023. № 272.

[353] Взносы в бюджет со сделок с иностранцами превысили план в 66 раз. Как изменился интерес зарубежных компаний к выходу из России URL: https://www.rbc.ru/economics/23/08/2024/66c706f89a79470c8c2c9233 (дата обращения: 06.05.2025).

добровольный, а обязательный индивидуально-возмездный федеральный платеж публично-правового характера.

В соответствии с выработанными Конституционным Судом РФ правовыми подходами вопрос о правовой природе обязательных платежей как налоговых или неналоговых — в отсутствие их полного нормативного перечня — приобретает характер конституционного, поскольку он связан с понятием *законно установленных налогов и сборов* (ст. 57 Конституции РФ) и разграничением компетенции между органами законодательной и исполнительной власти (ст. 71, п. "з"; ч. 3, ст. 75; ст. 114 и 115 Конституции РФ).

Как отметил Конституционный Суд РФ в постановлении от 28.02.2006 № 2-П [354], обязательные в силу закона публичные платежи, не указанные в Налоговом кодексе РФ, не должны выводиться из сферы действия ст. 57 Конституции РФ и развивающих ее правовых позиций Конституционного Суда РФ об условиях надлежащего установления налогов и сборов.

В строгом смысле (*stricto sensu*) это означает, что все существенные элементы обязательства, т. е. юридического состава взноса, в том числе его *ставка* и *порядок исчисления*, должны быть установлены законом путем прямого перечисления. Требование к законной форме установления обязательных публичных платежей еще со времен Великой хартии вольностей (1215 года), породившей парламент, который, в свою очередь, получил от общества исключительное право устанавливать налоги, призвано обеспечить устойчивость в фискальных отношениях, придать уверенность плательщикам в стабильности их правового и экономического положения.

Это, в свою очередь, помимо прочего предполагает, что при установлении обязательных платежей, не являющихся ни налогами, ни сборами, и любых обязательных финансовых обременений уровень гарантий прав и законных интересов таких плательщиков должен быть не ниже уровня

---

[354] Постановление КС РФ от 28.02.2006 № 2-П "По делу о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ. 2006. № 3.

гарантий прав плательщиков налогов и сборов.

Данный методологический подход Конституционного Суда РФ, являясь руководством для федерального законодателя в вопросе правового регулирования публичных платежей, получил свое развитие и в других его актах, в частности в постановлении от 12.03.2024 № 10-П[355], где применительно к плате за рассмотрение финансовым уполномоченным обращений, поданных лицами, которым уступлено право требования потребителя финансовых услуг к финансовой организации, Суд пришел к выводу, что в силу схожести такой платы с государственной пошлиной объем нормативного регулирования ее существенных элементов — в том числе порядка ее уплаты, взимания, возврата — не должен в принципиальном плане расходиться с объемом регулирования законно установленного сбора (ст. 57 Конституции РФ).

Следовательно, порождаемое "добровольное" обязательство по уплате в федеральный бюджет денежных средств в процентном выражении от стоимости российских ценных бумаг или от суммы сделки не должно вызывать сомнений с точки зрения требований справедливости и формальной определенности, предъявляемых к соответствующим предписаниям.

Отдельному конституционно-правовому исследованию подлежит вопрос о том, насколько в системе действующего правового регулирования допустимо с учетом сферы действия ст. 57 Конституции РФ вовлекать в процедуру установления размера взноса не законодательный орган — подкомиссию Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в РФ.

Другой стороной этого же вопроса является характер делегированных Правительству РФ антисанкционных полномочий. Принимаемые меры явно направлены на ограничение прав субъектов экономической деятельности.

---

[355] Постановление КС РФ от 12.03.2024 № 10-П "По делу о проверке конституционности…" // Собрание законодательства РФ. 18.03.2024. № 12. Ст. 1670.

Между тем в постановлении от 31.05.2005 № 6-П[356] Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию, согласно которой делегирование федеральным законодателем Правительству РФ полномочий <…> само по себе не противоречит Конституции РФ, если оно основано на конституционных принципах разделения властей и *недопустимости* ограничения прав и свобод человека и гражданина актами ниже уровня федерального закона.

Исходя из того, что взимание обязательных платежей представляет собой изъятие из права собственности и всегда влечет ограничение свободы экономической деятельности, к введению таких платежей применимо требование ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, допускающей ограничения прав и свобод в случае необходимости, но *только федеральным законом* и *лишь соразмерно* конституционно одобряемым целям. И если устанавливаемые федеральным правительством обременения собственников и ограничения их прав отвечают той мере необходимости, которая предусмотрена в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, то правовое средство ограничения находится за конституционными рамками. Положения ч. 3 ст. 55 и п. "в" ст. 71 Конституции РФ недвусмысленно определяют, что сами ограничения прав должны устанавливаться исключительно федеральным законом.

Поэтому роль Правительства РФ в механизме ограничений, как нам представляется, может заключаться в реализации законодательной инициативы, аналогичной той, которая осуществляется при разработке проекта федерального закона о бюджете на очередной год и плановый период. Правительство РФ может предусмотреть правоприменительные механизмы прямого воздействия на поведение хозяйствующих субъектов с целью устранения реально существующих негативных факторов внутреннего и внешнего характеров. Сами же ограничения должны быть установлены законодательным путем.

В тех случаях, когда федеральный законодатель не определяет пределы

---

[356] Постановление КС РФ от 31.05.2005 № 6-П "По делу о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ. 2005. № 4.

ограничений или хотя бы в общем виде критерии их определения и тем самым оставляет это на усмотрение Правительства РФ, то допускается возможность произвольного толкования их объема и содержания, а значит — ограничения прав и свобод граждан не законом, а актом Правительства РФ.

Здесь трудно согласиться с А. В. Красюковым утверждающим, что в условиях введения в отношении российских организаций ограничительных мер со стороны недружественных государств такая ситуация оправдана требованиями справедливости, а требования российской законности "уходят на второй план" [357] . Требования справедливости и законности как две конституционные ценности не должны противопоставляться друг другу. Конституционные ценности находятся во взаимосвязи и придают цельность всей правовой системе с тем лишь уточнением, что текущее регулирование следует рассматривать в конкретно-исторических условиях.

Однако даже в таких экстраординарных условиях нельзя пренебрегать требованиями законности, просто они должны быть адаптированы к сложившейся ситуации. Тем более что в мировой практике санкции и прочие ограничительные меры используются уже достаточно давно. Практика применения экономических санкций традиционно связывается с древнегреческой цивилизацией. В частности, к числу первых известных примеров относится так называемая "Мегарская псефизма" — решение Народного собрания Древних Афин, принятое в 433–432 годах до нашей эры. Данный акт запрещал купцам из города Мегары осуществлять торговлю на рынках Аттики, а также запрещал заход их судов в порты, входившие в состав Афинского морского союза. Или взять хотя бы так называемую "континентальную блокаду" против Великобритании, применявшуюся

[357] *Красюков А. В.* Чрезвычайные меры налогово-правового характера в контексте принципа справедливости налогообложения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия "Право". 2024. № 2 (57). С. 266.

Францией в 1806–1814 годах[358].

Настоящая "эпоха санкций" наступила после Первой мировой войны. Коллектив авторов Института международной экономики Петерсона (PIIE) в своем исследовании описывают и рассматривают 170 случаев экономических санкций, введенных после Первой мировой войны[359], преимущественно США.

Экономические санкции являются мощным инструментом внешней политики и предметом научного исследования. В нашей стране интерес к правовой природе экономических санкций существенно возрос после того, как они были приняты в отношении России в 2014 г. и в конечном итоге фактически переросли в гибридную войну, охватившую все сферы общественной жизни. К такому масштабу враждебных действий в целом Россия оказалась не готова, можно без преувеличения сказать, что ее застали врасплох.

По всей видимости, нам еще предстоит научиться достойно защищаться от враждебных ограничительных мер, в том числе через установление соответствующего правового регулирования, формирование своего национального антисанкционного права в основе которого будут лежать общепризнанные принципы права, включая законность и справедливость.

Правительство РФ реализует свои полномочия в различных формах: в форме письменных заключений на законопроекты о введении или об отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, реализации законодательной инициативы в Федеральном Собрании РФ, предоставлении официальных отзывов на законопроекты, обсуждения различных жизненно важных вопросов и др.

В отношении законов, регулирующих отношения в сфере финансов, определены дополнительные конституционные требования к процедуре их

---

[358] От Древней Греции до холодной войны: краткая история экономических санкций URL https://www.vokrugsveta.ru/articles/ot-drevnei-grecii-do-kholodnoi-voiny-kratkaya-istoriya-ekonomicheskikh-sankcii-id733523/ (дата обращения: 06.05.2025).

[359] *Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B.* Economic Sanctions Reconsidered. 3rd ed. Peterson Institute for International Economics, 2009. 248 p.

принятия: только при наличии заключения Правительства РФ могут быть внесены в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета (ч. 3 ст. 104 Конституции РФ).

Так, группа депутатов 30 ноября 2007 г. в нарушение ч. 3 ст. 104 Конституции РФ внесла законопроект № 499432-4, которым предлагалось установить новый вид налога — налог на доходы, полученные от приватизации российских государственных предприятий. Плательщиками указанного налога предполагались организации — получатели доходов за первые десять лет после приватизации российского государственного предприятия, доход от участия в которых превышает первоначальную цену приватизации российского государственного предприятия. Отсутствие заключения Правительства РФ послужило поводом для возврата законопроекта разработчикам[360].

Следует отметить, что в зарубежных правопорядках, например в Австралии и Великобритании, право законодательной инициативы по вопросам публичных финансов принадлежит исключительно Правительству, что, по мнению Д. З. Айдаевой, позволяет образовать *квалифицированный фильтр* на пути законопроектов[361].

По вопросам, отнесенным к компетенции Правительства РФ, Правительство РФ принимает акты в форме постановлений и распоряжений. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений. Отличительным признаком "постановления" как формы нормативного правового акта является административная процедура его принятия, которая заключается в "коллегиальной процедуре, включающей обсуждение,

---

[360] Законопроект № 499432-4 О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации. Паспортные данные. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/499432-4

[361] *Айдаева Д. З.* Принцип регулярности пересмотра налогового законодательства в государствах общего права : дис. … канд. юрид. наук. М., 2017. С. 101–102.

согласование, одобрение"[362], т. е. это официальный документ коллективного органа власти.

В литературе высказана точка зрения о целесообразности закрепления монополии Правительства РФ на использование наименования "постановление", что может сочетаться с соответствующим запретом для иных федеральных органов исполнительной власти, являющихся органами единоличного руководства[363]. Обосновывается она тем, что использование акта с одним наименованием на двух уровнях (правительство и иные органы исполнительной власти) вредит иерархичности и системности как актов, так и органов[364].

Распоряжения представляют собой акт, направленный на решение оперативных, организационных и других текущих вопросов, не имеющий нормативного характера. Распоряжения Правительства РФ обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации, но при этом не содержат норм права. Тем не менее это не лишает их регулирующего потенциала. Суды ссылаются на распоряжения Правительства. Так, например, применение (неприменение) требований Распоряжения Правительства РФ от 22.03.2023 № 672-р, согласно которому судебные экспертизы по делам о преступлениях, связанных с неуплатой налогов, проводятся исключительно государственными судебно-экспертными организациями послужило основанием для отмены состоявшихся судебных решений[365].

Порядок принятия актов Правительства РФ закреплен в разд. IV

---

[362] *Бошно С. В.* Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 57.

[363] *Бошно С. В.* Нормативные правовые акты Российской Федерации. М. : Глобус, 2005. С. 78.; *Лапина М. А.* Правотворческая функция исполнительной власти: предложения по совершенствованию // Российская юстиция. 2013. № 1. С. 4–7.

[364] *Бошно С. В.* Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 55.

[365] Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 28.11.2024 № 19-УДП24-38-К5 // СПС КонсультантПлюс.

Регламента Правительства РФ[366], который включает три этапа: на первом этапе проводятся согласительные процедуры, экспертиза и внесение проекта акта в Правительство РФ; на втором этапе происходит подготовка акта к рассмотрению и его рассмотрение; завершается процесс официальным опубликованием акта.

Как отметил Конституционный Суд РФ, вопрос о правовой природе того или иного нормативного акта Правительства Российской Федерации как соответствующего или не соответствующего федеральному закону по своему характеру относится к числу конституционных, поскольку непосредственно Конституция Российской Федерации, устанавливая разграничение компетенции между федеральными органами государственной власти, наделяет Правительство Российской Федерации соответствующими полномочиями, в том числе полномочием издавать нормативные постановления на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации, определяет юридическую силу таких постановлений и их место в иерархии нормативно-правовых актов федеральных органов государственной власти Российской Федерации[367].

В иерархии подзаконных актов постановления Правительства РФ по своей юридической силе уступают лишь указам Президента РФ. Причем важно понимать, что сама по себе иерархия источников права устанавливает лишь градацию нормативных правовых актов в соответствии с их юридической силой, что не означает обязательную производность нормы более низкого ранга от нормы более юридически сильного акта. Поэтому Правительство РФ, обладая конституционной самостоятельностью, нередко издает первичные

---

[366] Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 "О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 07.06.2004. № 23. Ст. 2313.

[367] Определение КС РФ от 10.12.2002 № 284-О "По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности…" // Собрание законодательства РФ. 30.12.2002. № 52 (2 ч.). Ст. 5290.

нормы в финансовой сфере в силу своих конституционных полномочий.

В этой связи важно очертить круг вопросов, относящихся к исключительной прерогативе законодателя, и тех, которые могут быть решены непосредственно при помощи нормативных правовых актов Правительства РФ в пределах конституционных полномочий.

В любом случае акты Правительства РФ должны быть обоснованы. Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что в случаях, когда Правительство РФ в силу своих конституционных полномочий определяет делегированные законодателем параметры, то принимаемое им "нормотворческое решение, в особенности связанное с введением ограничений конституционных прав и свобод, должно быть обоснованным. Правительство РФ как нормотворческий орган <…> не может действовать произвольно"[368].

То есть требования законности и обоснованности применяются не только к правоприменительным актам, но и к нормативным. А у граждан, соответственно, возникает законный интерес, с учетом конституционного права на управление делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ), получить мотивированное обоснование правотворческой деятельности Правительства РФ как органа управления.

А. В. Должиков, А. Ф. Васильева отмечают, что на практике нелегко разграничить проверку обоснованности и целесообразности [369]. В подтверждение этому ученые приводят несколько примеров из судебной практики, в которых суды приходят к выводу, что целесообразность не может выступать предметом судебного разбирательства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов.

---

[368] Определение КС РФ от 22.11.2012 № 2163-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы…" // СПС КонсультантПлюс; определение КС РФ от 20.10.2011 № 1346-О-О"Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы…" // СПС КонсультантПлюс; определение КС РФ от 03.07.2007 № 633-О-П "По жалобе гражданина…" // Вестн. КС РФ. 2007. № 6.

[369] *Должиков А. В., Васильева А. Ф.* Конституционное право на мотивированное управление // Сравнительное конституционное обозрение. 2024. № 2. С. 19–44.

В частности, административный истец возражал против введения Правительством РФ моратория на возбуждение дел о банкротстве в отношении абсолютно всех системообразующих организаций российской экономики и стратегических предприятий, стратегических акционерных обществ без установления реальных критериев отнесения той или иной организации к категории пострадавших в результате распространения коронавирусной инфекции. По мнению истца, такое регулирование приводило к нарушению принципов равенства и справедливости. Верховный Суд РФ данные доводы отклонил и отметил право высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации осуществлять регулирование экономических процессов в целях обеспечения стабильности экономики. Правительства РФ ввело мораторий во исполнение предоставленных Федеральным законом "О несостоятельности (банкротстве)" полномочий. Введение моратория направлено на обеспечение таких элементов публичного порядка Российской Федерации, как стабильность экономики, поддержание всех субъектов экономической деятельности, в том числе государственных органов и учреждений.

Оценка требований обоснованности нормативных правовых актов Правительства РФ встречалась в практике Конституционного Суда РФ. В деле о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" группа депутатов Государственной Думы в своем запросе отмечала, что делегирование законодателем своих конституционных полномочий по установлению страховых тарифов Правительству РФ (п. 2 ст. 8) привело к введению экономически необоснованных размеров страховых тарифов, что ухудшило положение граждан — владельцев транспортных средств.

Конституционный Суд РФ указал, что при принятии страховых тарифов (их предельных уровней) Правительство РФ должно учитывать оценку

экономических факторов, влияющих на их размер, т. е. *осуществлять экономическое обоснование* дифференциации базовых ставок и коэффициентов страховых тарифов на основе, в частности, статистических данных об обязательном страховании, которые подлежат официальному опубликованию федеральным органом исполнительной власти по надзору за страховой деятельностью[370].

Требованиями обоснованности к подзаконным актам определяют конституционные пределы нормотворческой деятельности правительства РФ. Органы публичной власти, наделенные нормотворческой компетенцией, связаны данными требованиями, что, помимо прочего, составляет основу стандарта хорошего (надлежащего) публичного управления.

Правотворческая практика Правительства РФ ранее подвергалась научному исследованию. В. П. Уманская наряду с закрепленными видами актов, такими как постановления и распоряжения Правительства РФ, выделяет следующие по содержанию разновидности правовых актов, утверждаемых Правительством РФ: программы, в том числе федеральные целевые программы, концепции, планы, которые образуют целеполагающую группу актов; правила, порядки, инструкции, требования, методики, составляющие регламентирующую группу; положения, уставы, являющиеся статутными актами; перечни, номенклатуры, реестры, классификаторы и списки, формирующие табельную группу[371].

Характер правовых актов Правительства РФ с течением времени изменялся. Если такие формы актов, как концепции и планы до 2000 г. носили нормативный характер и утверждались постановлением, то сегодня они утверждаются распоряжениями.

Для Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти с

---

[370] Постановление КС РФ от 31.05.2005 № 6-П "По делу о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ. 2005. № 4.

[371] *Уманская В. П.* Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты : дис. … докт. юрид. наук. М., 2014. С. 231.

общей компетенцией не характерно разрабатывать и издавать акты, регулирующие частные вопросы реализации отдельных процедур, например инструкции. Это прерогатива ведомственных органов.

При изучении правовых актов Правительства РФ правовому анализу подвергается формула "на основании и во исполнение" Конституции РФ, федеральных законов, указов, распоряжений, поручений Президента РФ. Ученые предлагают ее разделить на две составляющие: "на основании", с одной стороны, и "во исполнение" — с другой, с различным правовым значением[372].

Неразрывная нормативно-правовая связь правовых актов Правительства РФ с законом послужила правовым основанием для включения в сферу конституционного нормоконтроля именно связку "закон — подзаконный акт". Конституционный Суд РФ, в частности, отметил: "В случае если правовое регулирование прав и свобод человека и гражданина осуществляется не непосредственно федеральным законом, а постановлением Правительства РФ, причем именно в силу прямого предписания данного закона, *на основании и во исполнение* которого оно издано и который оно конкретизирует, тем самым предопределяя практику его исполнения, проверка конституционности такого закона, выявление его конституционно-правового смысла не могут быть осуществлены без учета смысла, приданного ему актом Правительства РФ. При этом Конституционным Судом РФ разрешается вопрос о соответствии Конституции РФ как самого закона, так и постановления Правительства РФ, без применения которого невозможно и применение закона"[373].

Это тот редкий случай, когда Конституционный Суд РФ коренным образом изменил ранее высказанное им мнение о недопустимости конституционной жалобы гражданина, в которых оспаривается акт Правительства РФ на том основании, что федеральная Конституция вообще не

---

[372] *Марченко М. Н.* Источники права. М. : Проспект, 2015. С. 227-228.

[373] Постановление КС РФ от 27.01.2004 № 1-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений…" // Вестн. КС РФ. 2004. № 2.

предусматривает проверку конституционности постановлений Правительства РФ по обращениям граждан[374].

В вопросе делегирования законодательных полномочий важно следовать известной юридической аксиоме: "никто не может передать другому прав больше, чем имеет сам" (от лат. *nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*). Это правило имеет правовое значение при субделегировании Правительством РФ полномочий, полученных в порядке делегирования.

В доктрине финансового права феномен "субделегирования нормотворческих полномочий", правовые механизмы его реализации практически не исследован. Фундаментальных научных трудов в этой предметной области нет.

В практике Конституционного Суда РФ предметом рассмотрения было положение подп. "б" п. 4 Постановления Правительства РФ "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия", которым Правительство РФ предоставило органам исполнительной власти субъектов РФ право освобождать (при наличии необходимых согласований) от платы за загрязнение окружающей природной среды отдельные организации социальной и культурной сферы, а также организации, финансируемые из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Сам же Федеральный закон "Об охране окружающей среды" каких-либо связанных с возможностью освобождения от платы за загрязнение окружающей среды полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации не предусматривал, как не предусматривал он и право Правительства РФ освобождать от этой платы отдельные организации.

Конституционный Суд РФ отметил, что, наделив органы исполнительной

---

[374] См., например, определение КС РФ от 14.03.1995 № 6-О "По жалобе гражданина…" // СПС КонсультантПлюс; определение КС РФ от 28.06.1995 № 35-О "О признании обращения граждан…"// СПС КонсультантПлюс.

власти субъектов РФ указанным полномочием — при отсутствии предусмотренных непосредственно федеральным законом оснований освобождения от платы за загрязнение окружающей среды, — Правительство РФ вышло за пределы своей компетенции, установленной Конституцией РФ и законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды[375].

Именно федеральный законодатель призван, руководствуясь целями обеспечения баланса конституционных ценностей, осуществлять правовое регулирование конституционно закрепленных обязанностей, в частности определять объем их нормативного содержания, механизмы реализации, включая уровни правового регулирования, а также меру юридической ответственности за их нарушение.

Если же в федеральном законе содержится прямое указание на конкретный орган или уровень власти, на который возлагается реализация полномочий, предусмотренных данным федеральным законом, то именно этот орган или уровень власти обязан реализовать предоставленные полномочия[376].

Правительство РФ не вправе самостоятельно, на основе собственного решения передавать реализацию этих полномочий или их части другим органам публичной власти, что подтверждается также практикой Верховного Суда РФ, который признал незаконность субделегирования полученных Правительством РФ законодательных полномочий по установлению базового норматива платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов и другие виды вредного воздействия, а также коэффициенты, учитывающие экологические факторы Министерству экологии и природных ресурсов РФ и другим заинтересованным

---

[375] Постановление КС РФ от 14.05.2009 № 8-П "По делу о проверке конституционности положения…" // Вестн. КС РФ. 2009. № 3.

[376] Определение КС РФ от 05.07.2005 № 289-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запросов…" // Вестн. КС РФ. 2005. № 6.

министерствам и ведомствам без прямого на то указания в самом законе[377].

В свою очередь, федеральный законодатель, если он допускает возможность такой передачи, должен прямо указать на это при определении порядка осуществления Правительством РФ возлагаемых на него полномочий.

Подводя итог, сделаем следующие выводы.

Регулирующая роль актов Правительства РФ в финансовой сфере значительно повышается в экстраординарных ситуациях, в которых приходится быстро реагировать на возникшие вызовы. В этой связи подвижной становится не только сфера правового регулирования, но и его пределы. Отличительной чертой правового регулирования в кризисных условиях является перераспределение предметов законодательного и подзаконного регулирования. Отдельные вопросы, традиционно подпадающие под законодательное регулирование, включая финансовую сферу, могут делегироваться Правительству РФ. Концепция "делегированного законодательства" становится крайне востребованной.

Вместе с тем такая мера рассматривается исключительной и временной. К подзаконному правовому регулированию должен применяться системный подход во избежание нормативных дисбалансов. Даже в сложных (экстремальных) ситуациях регулирование не должно быть оторвано от общеправовых принципов, включая принцип законности. Все акты Правительства РФ должны быть обоснованы. Возрастает потребность в последующей легитимизации в законодательной форме оперативно принятых решений.

---

[377] Решение Верховного Суда РФ от 12.02.2003 № ГКПИ03-49 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 3.

2.3. Место и роль ведомственных нормативных актов в финансово-правовом регулировании

Следующим звеном в системе подзаконных нормативных правовых актов, опосредующих финансовые отношения, является, пожалуй, самая многообразная и структурно сложная подсистема ведомственных источников финансового права [378] . Эта подсистема в своей совокупности объединяет огромный массив нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих финансовую деятельность (Министерство финансов РФ (далее — Минфин России), ФНС России, ФТС России и др.), а также актов особых субъектов нормотворчества, не относящихся в силу своего уникального финансово-правового положения к определенной ветви государственной власти (Банк России, Счетная палата РФ, Социальный Фонд России).

Ведомственные нормативные акты характеризуется значительной содержательной сложностью ввиду многообразия сферы регламентации общественных отношений. Меняющиеся в процессе развития общества и государства потребности неизбежно трансформируют систему, состав и количественное выражение источников права. И тем не менее все они находятся между собой в определенном устойчивом соотношении и функционально объединены общим предметом правового регулирования. Они обеспечивают непосредственную реализацию задач в области публичных финансов, устойчивое и бесперебойное функционирование отечественной финансовой системы. Именно отраслевая и функциональная направленность

[378] В отечественной правовой науке в целом термин "ведомственные нормативные правовые акты" следует признать устоявшимся. Им обозначают нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, которые подлежат государственной регистрации Минюстом России в соответствии с законодательством Российской Федерации. Для целей настоящего диссертационного исследования в объем ведомственного нормотворчества не включаются акты Президента РФ и Правительства РФ (им посвящены отдельные параграфы).

подзаконных актов позволяет выделить особенности этой подсистемы источников финансового права.

Прежде всего к такой особенности следует отнести обширный предмет правового регулирования, который приобретает межотраслевой характер.

Финансовое право традиционно относится к числу отраслей публичного права и охватывает сферу бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, кредитной кооперации, микрофинансовой деятельности, финансовых рынков, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности и пр. Между тем отдельно взятый нормативный правовой акт может затрагивать не только сферу финансовых отношений, но и отношения другой отраслевой принадлежности. Это в значительной степени объясняется конвергенцией (от лат. *convergo* — "сближаю"; англ. *convergence* — "схождение в одной точке") правового регулирования. Общественные отношения, регулируемые нормами финансового права, системно связаны со смежными отраслями как публичного, так и частного порядка. Соответственно, финансово-правовые нормы ведомственных актов обеспечивают помимо прочего реализацию и частноправовых отношений.

Так, Банк России осуществляет не только контроль и надзор в сфере финансового рынка, но и его государственное регулирование. Финансовый рынок является неотъемлемой частью экономической системы. При осуществлении регулирования Банк России исходит из приоритета интересов потребителей финансовых услуг (граждане и бизнес), которые названы наряду с российской экономики конечными бенефициарами развития финансового рынка.

В "Основных направлениях развития финансового рынка Российской Федерации на 2025 год и период 2026 и 2027 годов" отмечается, что, помимо выстроенной системы регулирования, для развития финансового рынка также важны укрепление доверия граждан к рынку капитала, защита прав инвесторов

и потребителей финансовых продуктов и услуг, защита прав собственности, повышение качества корпоративного управления, эффективность судебной системы, конкурентная среда, снижение административных барьеров, предсказуемость налоговых условий[379].

То есть в орбиту регулирования попадают частноправовые и публично-правовые вопросы. По справедливому замечанию А. В. Красюкова, "постоянное взаимодействие публичного и частного права приводит к возникновению правовых явлений, имеющих комплексный характер"[380].

Исследуя систему сложного переплетения отраслевых взаимосвязей финансового и гражданского права, А. А. Рябов пришел к выводу, что они находятся в неразрывном диалектическом единстве, и предложил рассматривать эту связь "условно-генетической"[381]. Обращаясь к проблемам межотраслевого взаимодействия норм налогового и гражданского права, Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно указывал на их тесную связь и необходимость гармонизации норм налогового и гражданского законодательства[382].

Ученые отмечают, что в свете внешних и внутренних политических, экономических и социальных событий отечественное финансовое право сегодня переживает принципиально новый этап своего развития, который связан с самыми различными правовыми и неправовыми факторами: расширением взаимопроникновения публично-правовых и частноправовых институтов и конструкций, внедрением инструментов цифровой экономики,

---

[379] Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2025 год и период 2026 и 2027 годов (разработаны Банком России) // СПС КонсультантПлюс.

[380] *Красюков А. В.* Имущественное налоговое правоотношение : дис. … докт. юрид. наук. Воронеж, 2022. С. 33.

[381] *Рябов А. А*. Влияние гражданского права на налоговые отношения (доктрина, толкование, практика) : монография. М. : НОРМА, ИНФРА-М, 2022. С. 42.

[382] Постановление КС РФ от 14.07.2003 № 12-П "По делу о проверке конституционности положений…" // Вестн. КС РФ. 2003. № 5; постановление КС РФ от 23.12.2009 № 20-П "По делу о проверке конституционности положения…" // Вестн. КС РФ. 2010. № 1.

необходимостью противостоять внутренним и внешним вызовам и др[383].

Широкий охват правового регулирования обуславливает вторую предметную особенность ведомственных нормативных актов — сложную регуляторную структуру. Здесь наряду с нормами материального права отдельное место занимают процессуальные (процедурные) нормы, затрагивающие в том числе вопросы финансово-правовой ответственности. Регулятивные и охранительные отношения в области публичных финансов, взятые в комплексе, составляют предмет финансового права, а значит, и сферу применения нормативных финансово-правовых актов.

В-третьих, в последние годы можно наблюдать тенденцию к усилению регулирующего воздействия государства на экономику. Роль государства и публичных финансов в экономике сильно возрастает. Этот феномен С. О. Шохин назвал "экспансией финансового права" [384]. Поле действия административных методов регулирования финансовой деятельности хозяйствующих субъектов в условиях кризиса расширяется. Они выходят на первый план. Здесь мы видим тесную связь права с политикой и экономикой. Увеличивается сфера государственного финансового контроля, поскольку возрастает число частных субъектов, так или иначе соприкасающихся с публичными финансами через государственную поддержку.

В-четвертых, следует отметить дуализм целей финансово-правового регулирования. С одной стороны, заявляется об эффективности, рационализации публичного управления, с другой — об интересах частных субъектов. На практике не всегда удается найти баланс между частными и публичными интересами. В то же время такие попытки постоянно предпринимаются.

---

[383] *Запольский С. В., Бочкарева Е. А., Кожушко С. В.* Общетеоретические проблемы российского финансового права: обзор научных исследований // Государство и право. 2020. № 11. С. 59; *Акопян О. А.* Изменение границ правового регулирования в финансовом праве // Журнал росс. права. 2012. № 6. С. 96.

[384] *Шохин С. О.* Экспансия финансового права: правовое обеспечение бюджетной и налоговой политики в кризисных условиях // Финансовое право. 2016. № 11. С. 8–9.

В юридической науке в целом устоялось мнение о том, что правовое регулирование не сводится исключительно лишь к формальному действию нормативных правовых актов. Необходимо обеспечить правовую определенность, о значимости которой, наряду со стабильностью и предсказуемостью в правовом регулировании, неоднократно говорил Конституционный Суд РФ.

Правовая определенность направлена на сохранение стабильности правовых отношений, поддержание высокого уровня доверия частных лиц к закону и действиям государства, а также их законных ожиданий. Правовая определенность является качественной характеристикой нормативного правового акта. Особая роль в обеспечении высокого качества ведомственных нормативных правовых актов принадлежит *Минюсту России.*

Прежде всего, Минюст России осуществляет обязательную государственную регистрацию нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций, имеющих межведомственный характер, независимо от срока их действия. Невыполнение данной процедуры влечет признание акта недействующим со дня его принятия, даже если на момент судебного разбирательства он уже был признан утратившим силу и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы заинтересованного лица[385].

Следующий момент касается основных требований юридической техники, четкости и ясности текста нормативных актов, одним словом — языка ведомственного нормотворчества. Минюстом России утверждены методические указания по юридико-техническому оформлению нормативных

---

[385] См., например, решение Верховного Суда РФ от 08.08.2019 № АКПИ19-438 "Об удовлетворении административного искового заявления о признании недействующим приказа Федеральной таможенной службы от 16.05.2018 № 700дсп "Об утверждении Положения о применении системы управления рисками" // СПС КонсультантПлюс.

правовых актов федеральных органов исполнительной власти[386].

Результаты исследований удобочитаемости текстов нормативных правовых актов показывают тенденцию роста сложности их синтаксических конструкций. По субъективному восприятию нормативные тексты становятся год от года сложнее, что затрудняет их толкование и уяснение правового смысла[387].

Эксперты отмечают падение лексического разнообразия, усложнение структуры предложений. Причем наиболее сложными отмечены нормативные правовые акты, связанные с финансово-бюджетной сферой[388]. В этой связи предлагается унификация требований к государственному языку, который должен формировать единое коммуникативное пространство, в том числе и в части требований к понятности и доступности правовых актов[389].

А. В. Лелетина, исследуя и обобщая практику Минюста России в части государственной регистрации ведомственных актов, приводит примеры правотворческих дефектов и недостатков, связанных с использованием юридического языка, и формирует рекомендации по повышению качества ведомственного нормотворчества, которые следует учитывать при разработке нормативных правовых актов[390]. А. В. Лелетина проблему корректного использования русского языка по своему значению относит не только к общетеоретической, но и к общегосударственной, так как она особо касается защиты прав и интересов частных лиц, обеспечения стабильности

---

[386] Приказ Минюста России от 31.08.2023 № 222 "Об утверждении Методических указаний по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" // СПС КонсультантПлюс.

[387] *Кнутов А. В., Чаплинский А. В., Алимпеев Д. Р.* Язык нормативных правовых актов: пора ли бить тревогу? // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2022. № 3. С. 399.

[388] Сложность правовых актов в России: лексическое и синтаксическое качество текстов / Р. Кучаков, Д. Савельев; под ред. Д. Скугаревского. СПб. : ИПП ЕУСПб, 2018. 20 с. URL: https://enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/memo_readability_2018_web.pdf. (дата обращения: 06.05.2025).

[389] Государственный язык России: нормы права и нормы языка / под ред. С. А. Белова, Н. М. Кропачева. СПб. : Изд-во Санкт-Петерб. ун-та, 2018. С. 30.

[390] *Лелетина А. В.* Юридический язык ведомственного нормотворчества: проблемы правового регулирования и практики // Журнал российского права. 2024. № 9. С. 100–101.

и эффективности функционирования правовой системы и государства в целом.

Действительно, качество подготовки ведомственных актов является залогом их эффективной реализации.

Банк России при разработке и внедрении регуляторных и надзорных требований учитывает не только непосредственные цели и ожидаемые эффекты их введения, но и издержки участников рынка на их выполнение. В контексте важности учета принципа доверия к действиям публичной власти, разумной стабильности правового регулирования, нежелательности резких и необоснованных изменений в правовом регулировании Банк России применяет *релизный подход*[391]. В его основе лежит идея, что любая новация в праве должна сопровождаться продуманными переходными положениями. Поэтому новые меры вводятся в действие, как правило, не ранее чем через 6 месяцев после публикации соответствующих нормативных документов при отсутствии специальных обстоятельств, требующих незамедлительной реакции. Такое регулирование позволяет участникам рынка заранее адаптироваться к переменам и встроить регуляторные изменения в свои бизнес-процессы.

Говоря об актах Банка России, следует отметить, что законодатель использует термин "нормативный акт", а не "нормативный правовой акт".

Согласно ст. 7 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции, издает *нормативные акты* в форме указаний, положений и инструкций. Как отметил Конституционный Суд РФ в определении от 14.12.2000 № 268-О нормотворческие полномочия Банка России предполагают его исключительные права и обязанности по установлению обязательных для органов государственной власти, всех

[391] Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2025 год и период 2026 и 2027 годов (разработаны Банком России) // СПС КонсультантПлюс.

юридических и физических лиц правил поведения по вопросам, отнесенным к его компетенции и требующим правового регулирования[392].

Исследуя различие терминов "нормативный акт" и "нормативный правовой акт" применительно к Банку России, профессор А. Г. Братко объяснял его особым правовым статусом мегарегулятора. По мнению А. Г. Братко, Банк России не является органом государства [393] . Представляется, что такое упрощенное объяснение вряд ли можно признать удовлетворительным.

Конституционный Суд РФ неоднократно исследовал особый конституционно-правовой статус Банка России, отмечая, что правовое регулирование мегарегулятора направлено в том числе на охрану финансовой дисциплины. В определении от 11.04.2019 № 867-О Конституционный Суд РФ разъяснил, что полномочия Банка России по своей правовой природе относятся к *функциям государственной власти*, поскольку в том числе их реализация предполагает применение мер государственного принуждения. Реализует свои конституционные функции Банк России посредством принятия *нормативно-правовых актов* на основе оперативной информации как о состоянии экономики в целом[394].

Как видно, Конституционный Суд РФ приравнивает Банк России к государственным органам, а его нормативные акты относит к категории *правовых*. Это вполне естественно, так как очевидно, что они содержат нормы права, обязательные для всеобщего применения.

Если бы в нормативных актах Банка России не было правовых норм, то термин "правовой" действительно выглядел бы лишним. Например, Верховный Суд РФ, определяя правовую природу *национальных стандартов*, посчитал их *нормативными техническими актами*, потому что они не содержат норм права

---

[392] Определение КС РФ от 14.12.2000 № 268-О "По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ. 2001. № 2.

[393] *Братко А. Г.* Специфика нормативных актов Банка России // Право и экономика. 2006. № 7. С. 19–26.

[394] Определение КС РФ от 11.04.2019 № 867-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы…" // СПС КонсультантПлюс.

и не устанавливают правил поведения, а представляют собой акты многократного применения[395]. Такое нельзя сказать про акты Банка России.

Также нельзя согласиться с тем, что издаваемые Банком России нормативные акты в некоторых случаях могут быть приравнены к законам[396]. У актов Банка России, на наш взгляд, ярко выраженная подзаконная природа.

Ученые отмечают тот факт, что законодатель действительно не всегда аккуратно оперирует терминами "нормативный акт" и "нормативный правовой акт", как правило не проводя различий между ними.

Н. Е. Аленкин приводит интересный пример в отношении актов Счетной палаты РФ, которая, являясь высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), по общему правилу не наделена функциями и полномочиями по изданию нормативных правовых актов.

Ученый исследует природу двух приказов. Один — Минэкономразвития России от 03.08.2021 № 463[397], второй — Счетной палаты РФ от 05.12.2011 № 121[398]. Оба приказа имеют общее правовое основание: изданы во исполнение ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции"[399], они регулируют один и тот же вопрос, распространяются на одну и ту же категорию лиц, даже названия у них почти дословно совпадают. Но при этом приказ Минэкономразвития России прошел регистрацию в Минюсте России и признан им нормативным правовым актом,

---

[395] Решение Верховного Суда РФ от 13.12.2023 № АКПИ23-957 // СПС КонсультантПлюс.

[396] *Гурин С. Д.* К вопросу о юридической силе нормативных актов Банка России // Современное право. 2014. № 6. С. 14.

[397] Приказ Минэкономразвития России от 03.08.2021 № 463 "Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя федеральными государственными гражданскими служащими Минэкономразвития России о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов" // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru. 07.09.2021

[398] Приказ Счетной палаты РФ от 05.12.2011 № 121 "Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя федеральными государственными гражданскими служащими аппарата Счетной палаты Российской Федерации о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов" // СПС КонсультантПлюс.

[399] Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

затрагивающим права человека, а приказ Счетной палаты РФ таковым не считается. Первый приказ официально опубликован для всеобщего сведения, второй — нет. Такое положение дел, как сетует ученый, не имеет объективного и разумного оправдания[400]. И действительно, вряд ли здесь найдется какое-либо объяснение, тем более что на официальном сайте Счетной палаты РФ имеется подраздел "Нормативные правовые и иные акты в сфере противодействия коррупции"[401].

А если исходить из буквального толкования подп. "б" п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации"[402], то изданный в его исполнение в целях профилактики коррупционных правонарушений приказ Счетной палаты РФ от 21.02.2018 № 19 следует признать нормативным правовым актом[403].

Не обошло терминологическое разнообразие и Конституцию РФ, в ст. 125 которой акты Президента РФ названы нормативными без добавления "правовые". Иначе как небрежностью это трудно объяснить.

Другой проблемой ведомственного нормотворчества в сфере публичных финансов является проблема разграничения актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

Проблема вышла на уровень Конституционного Суда РФ, который в п. 2 резолютивной части постановления от 31.03.2015 № 6-П поручил федеральному законодателю внести в действующее правовое регулирование

---

[400] *Аленкин Н. Е.* О правовой природе внутриведомственных нормативных документов // Вестник Московского университета. Серия 11 "Право. 2022. № 2. С. 113.

[401] Нормативные правовые и иные акты в сфере противодействия коррупции URL: https://ach.gov.ru/anticorruption/documents/ (дата обращения: 06.05.2025).

[402] Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.

[403] Приказ Счетной палаты РФ от 21.02.2018 № 19 "Об утверждении Положения о порядке получения федеральными государственными гражданскими служащими аппарата Счетной палаты Российской Федерации разрешения представителя нанимателя на участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческими организациями" // СПС КонсультантПлюс.

изменения, направленные на установление особенностей судебного рассмотрения дел об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, в том числе актов Федеральной налоговой службы, содержащих разъяснения налогового законодательства, которые формально не являются нормативными правовыми актами, но фактически обладают нормативными свойствами[404].

Конституционный Суд РФ обратил внимание на право ФНС России принимать акты информационно-разъяснительного характера, с тем чтобы обеспечить единообразное применение налогового законодательства налоговыми органами на всей территории Российской Федерации.

Формально содержащихся в них разъяснений адресованы налоговым органам и их должностным лицам, а поэтому не обязательны для налогоплательщиков. Однако в силу ведомственного подчинения нижестоящие налоговые органы обязаны следовать разъяснениям ФНС России, что фактически — через правоприменительную деятельность — приобретает обязательный характер и для неопределенного круга налогоплательщиков.

Под видом толкования существующих норм в отдельных случаях происходит установление новых правил, т. е. подмена действующего законодательного регулирования. В результате создается новая правовая реальность, смысл закона искажается, хотя в большинстве случаев административный орган заявляет, что правовой акт является ненормативным, разработан "для внутреннего пользования". А на деле фактически происходит подмена нормотворческого органа и, как следствие, расширение границ правового регулирования, не предусмотренное на законодательном уровне, сопряженное с дополнительным обременением частных лиц.

Из-за неправомерной конкретизации законодательной нормы происходит общерегулирующее воздействие на финансовые правоотношения, нарушаются иерархические, компетенционные и, что немаловажно, — содержательные

[404] Постановление КС РФ от 31.03.2015 № 6-П "По делу о проверке…" // Вестн. КС РФ. 2015. № 3.

пределы правотворчества. Суды выделяют содержательный критерий в качестве основополагающего при признании акта, обладающего нормативными свойствами, недействительным, тогда как формальные признаки рассматриваются ими как второстепенные. Данный подход позволяет обжаловать информационно-разъяснительные письма различных ведомств по вопросам толкования и применения финансово-правовых норм, выходящие за рамки адекватной интерпретации положений финансового законодательства.

Так, предметом судебного рассмотрения было разъяснение Минфина России, направленное письмом Федеральному казначейству, из которого следовало, что любая переуступка права требования по государственным контрактам, включая возмещение судебных расходов противоречит бюджетному законодательству Российской Федерации и создает определенные риски для бюджетной системы.

Верховный Суд РФ, признавая письмо недействующим со дня его принятия, исходил из того, что оно издано органом государственной власти, направлено для использования в работе в подведомственные органы, размещено на сайте Казначейства России, создает не соответствующие действительному смыслу разъясняемым нормативным положениям общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение[405].

Признавая важность разъяснительных актов, следует признать, что "уточнение смысла" в нарушение закона противоречит правовой природе разъяснения. Акты, имеющие пороки формально-юридического свойства, в любом случае не приобретают юридической силы. Принципиальная особенность интерпретационных актов — отсутствие нормативной новизны, т. е. они не устанавливают новые правовые нормы, не изменяют и не отменяют действующие; их содержание не может выходить за рамки содержания

---

[405] Решение Верховного Суда РФ от 23.04.2019 № АКПИ19-112 "О признании недействующим со дня издания Письма Минфина России от 21.07.2017 № 09-04-04/46799" // СПС КонсультантПлюс.

толкуемых норм[406]. Интерпретация направлена на выявление духа закона, раскрытие его анатомии, что было ясно еще со времен римского права. Стоит согласиться с А. Ф. Черданцевым в том, что "интерпретационные нормы — это положения *intra legem* (внутри закона), но не *extra legem* (вне закона)"[407].

Сегодня становится все более популярна практика, когда Минфин России в разъясняющем письме добавляет, что оно не содержит правовых норм или общих правил, конкретизирующих нормативные предписания, и не является нормативным правовым актом. Минфин России сразу обозначает информационно-разъяснительный характер письма, что, по его мнению, не препятствует руководствоваться нормами законодательства о налогах и сборах в понимании, отличающемся от трактовки, изложенной в письме.

Официальное разъяснение норм налогового законодательства является одним из инструментов преодоления неопределенности в налоговой сфере. Однако практика идет по пути, когда предметом разъяснений выступают не налоговые последствия сделки, которую налогоплательщик только планирует совершить, а исключительно сами правовые нормы. Хотя еще в 2015 году в п. 7.1. Основных направлений налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов было указано, что институт предварительного налогового разъяснения (контроля) призван был решить поставленную задачу и значительно снизить налоговые риски за счет повышения стабильности и определенности правового регулирования налогообложения[408].

Данный институт *tax ruling, advance tax ruling* уже успешно функционирует в зарубежных правовых системах. Сегодня возможность получать мотивированное мнение налогового органа имеют лишь те

---

[406] *Тимошина Е. В., Краевский А. А.* Критерии нормативности интерпретационных правовых актов в российской судебной практике // Правоприменение. 2022. — Т. 6, № 4. С. 223.

[407] *Черданцев А. Ф.* Толкование советского права. М. : Юридическая литература, 1979. С. 157.

[408] Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов // СПС КонсультантПлюс.

налогоплательщики, которые работают в режиме налогового мониторинга.

На наш взгляд, правоприменитель должен занять почетное место в правовом регулировании финансовых правоотношений. В этой связи интерес представляет предложение А. В. Демина отказаться от излишней "плотности" и детализации законодательства, переместив часть функций по правообразованию на уровень правоприменения. А. В. Демин справедливо считает, что нормативный массив должен иметь разумные границы. Его должно быть меньше. Он не может экстенсивно, лавинообразно расширяться[409].

Это предложение следует поддержать. Неслучайно зарубежные ученые отмечают, что детализация нормативных требований имеет свой предел, за которым вновь следует зона правовой неопределенности. То есть избыточное регулирование создает обратный эффект, сопряженный с регуляторными издержками и сложностью понимания норм права[410].

Например, налоговая база по транспортному налогу определяется в соответствии с критериями, позволяющими, в частности, оценить уровень воздействия транспортного средства на состояние дорог общего пользования, стоимость транспортного средства и расходы на его содержание[411]. Такой характеристикой для налогообложения транспортным налогом федеральный законодатель избрал мощность двигателя транспортного средства в лошадиных силах (кВт) и в соответствии с избранной физической характеристикой объекта налогообложения осуществил дифференциацию налоговых ставок исходя из вида транспортного средства и мощности двигателя (подп. 1 п. 1 ст. 359 и ст. 361 НК РФ). Однако законодатель не расширяет сферу правового регулирования далее, не определяет понятия мощности двигателя, не говорит

---

[409] *Демин А. В.* Законодательная инфляция и судебный активизм как способ ее преодоления: на примере налоговых споров // Право и образование. 2016. № 2. С. 88–99.

[410] *Gai P., Kemp M., Serrano A.S., Schnabel I.* Regulatory complexity and the quest for robust regulation // ESRB. Report of the Advisory Scientific Committee. 2019. No. 8. P. 32. *Muchmore A. I.* Uncertainty, Complexity, and Regulatory Design // Houston Law Review. 2016. Vol. 53. Iss. 5. P. 1354-1355.

[411] Постановление КС РФ от 02.12.2013 № 26-П "По делу о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ. 2014. № 2; определение КС РФ от 14.12.2004 № 451-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса…" // Вестн. КС РФ. 2005. № 3.

о методике расчета количества лошадиных сил. В этом нет никакой правовой необходимости, мощность двигателя является физико-техническим параметром, рассчитывается вне связи с налогообложением, на уровне ГОСТа, исходя из технической документации на соответствующее транспортное средство.

Вместе с тем некоторые вопросы не могут отдаваться подзаконному регулированию. Например, базовые категории, универсальные понятия должны быть определены именно законом. На практике встречаются примеры обратного. Так, критерии, позволяющие отнести налогоплательщика к категории "крупнейшего", определены лишь на уровне приказа ФНС России [412] . А. В. Демин отмечает, что подзаконными актами можно лишь детализировать отдельные аспекты института крупнейших налогоплательщиков. В противном случае ведомственный нормативный акт будет не конкретизировать, а дополнять законодательство, что прямо противоречит п. 1 ст. 4 НК РФ[413].

Права и свободы человека согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ могут быть ограничены только федеральным законом. Немецкий профессор публичного права А. Бланкенагель, отвечая на вопрос "почему законом?", отмечает, что законодательный орган, будучи органом представительным, выражает интересы граждан, и в таком случае фактически речь идет о самоограничении[414].

В. А. Савиных исследовал вопрос о допустимости передачи полномочий по регулированию кадастровой стоимости на подзаконный уровень. Ученый пришел к выводу, что содержательно понятие кадастровой стоимости должно закрепляться на законодательном уровне, в противном случае его отсутствие

---

[412] Приказ ФНС России от 16.05.2007 № ММ-3-06/308@ "О внесении изменений в Приказ МНС России от 16.04.2004 № САЭ-3-30/290@ // Экономика и жизнь. 2007. № 23.

[413] *Демин А. В.* Принцип определенности налогообложения : монография. М. : Статут, 2015. С. 136–137.

[414] *Бланкенагель А.* Только законодатель вправе вводить ограничения // Налоговед. 2013. № 7. С. 50.

способно привести к повышению налогового бремени без выраженной на то воли законодателя. На подзаконный уровень могут быть переданы полномочия по урегулированию правил расчета кадастровой стоимости, но лишь в той мере, в которой такие правила не изменяют понимания кадастровой стоимости, установленного законом, и не приводят к направленному регулятивному воздействию налогообложения недвижимости[415].

В практике известны случаи нарушения органами исполнительной власти компетенционных пределов.

Так, Минфин России во исполнение ст. 6 Закона РФ от 11.03.1992 № 2487-1 "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации"[416] установил ставку лицензионного сбора в 90-кратном размере минимального размера оплаты труда, что стало предметом обжалования в Верховном Суде РФ.

Верховный Суд РФ, посчитав, что Минфин России действовал в соответствии с законом и в пределах полномочий, изначально отказал в признании письма Минфина России недействительным[417]. Однако Кассационная коллегия Верховного Суда РФ отменила решение своих коллег. Суд исходил из конституционного требования законного установления обязательных элементов налога и сбора. Поэтому само делегирование законодателем полномочий по определению существенного элемента обложения — размера налогового сбора — федеральному органу исполнительной власти признал неправомерным, поскольку оно не соответствует закрепленному действующим законодательством разграничению полномочий между органами законодательной и исполнительной власти[418].

---

[415] *Савиных В. А.* К проблеме подзаконного уровня правового регулирования кадастровой стоимости // Закон. 2016. № 4. С. 119–126.

[416] Закон РФ от 11.03.1992 № 2487-1 "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" // Российская газета. 1992. № 100.

[417] Решение Верховного Суда РФ от 30.07.1999 № ГКПИ99-542 // СПС КонсультантПлюс.

[418] Определение Верховного Суда РФ от 31.08.1999 № КАС99-223 // СПС КонсультантПлюс.

В другом деле положения п. 13 и подп. 1–3 п. 15 Порядка учета доходов и расходов и хозяйственных операций для индивидуальных предпринимателей, утвержденного совместным приказом Минфина России и МНС РФ от 13.08.2002 № 86н/БГ-3-04/430[419], принятого во исполнение п. 2 ст. 54 НК РФ, были признаны не соответствующими НК РФ и недействующими. Суд указал, что законодатель делегировал соответствующим федеральными органами исполнительной власти регулирование по вопросам, касающимся определения порядка учета доходов и расходов, документирования и отражения соответствующих хозяйственных операций в учетных регистрах, а не порядка исчисления налога на основании указанных данных. Министерства не вправе были устанавливать для индивидуальных предпринимателей, избравших кассовый метод учета доходов и расходов, предписания и дополнительные условия для признания расходов, не предусмотренные ст. 273 НК РФ[420].

Как говорили древние: *Derivativa potestas non potest esse major primitiva* — сила, которая получена, не может быть больше той, из которой она получена[421]. Подзаконные акты, выходящее за компетенционные пределы, сами по себе лишены праворегулирующей силы и, кроме этого, заметно ограничивают возможности правового регулирования.

Минфин России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию во всей финансовой сфере[422].

Регулирование Минфина России является, пожалуй, наиболее широким из всех органов исполнительной власти в сфере публичных финансов.

Минфин России устанавливает единый порядок составления

---

[419] Приказ Минфина России № 86н, МНС России № БГ-3-04/430 от 13.08.2002 "Об утверждении Порядка учета доходов и расходов и хозяйственных операций для индивидуальных предпринимателей" // Российская газета. 2002. № 171.

[420] Решение ВАС РФ от 08.10.2010 № ВАС-9939/10 "О признании недействующими…" // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). 2010. № 43.

[421] *Тютин Д. В.* Налоговое право : курс лекций // СПС КонсультантПлюс, 2020.

[422] Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 "О Министерстве финансов Российской Федерации" // Российская газета. 2004. № 162.

и представления отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации[423], утверждает формы налоговых деклараций, расчеты по налогам и порядок заполнения налоговых деклараций, устанавливает порядок таможенного контроля таможенной стоимости товаров, вывозимых из Российской Федерации[424], порядок ведения государственной долговой книги Российской Федерации[425], условия эмиссии и обращения государственных ценных бумаг Российской Федерации и решения об эмиссии выпуска (дополнительного выпуска) государственных ценных бумаг Российской Федерации[426], отчеты об итогах эмиссии государственных ценных бумаг Российской Федерации, федеральные стандарты бухгалтерского учета, принимает нормативные правовые акты по другим вопросам в финансовой сфере.

Кроме этого, Минфин России оказывает методическую помощь при проведении анализа проектов нормативных правовых актов, устанавливающих правила предоставления субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам[427].

---

[423] Приказ Минфина России от 28.12.2010 № 191н "Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации" // Российская газета. 2011. № 47.

[424] Приказ Минфина России от 26.08.2020 № 175н "Об установлении Порядка таможенного контроля таможенной стоимости товаров, вывозимых из Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс

[425] Приказ Минфина России от 20.12.2007 № 140н "Об утверждении Порядка ведения Государственной долговой книги Российской Федерации в Министерстве финансов Российской Федерации" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 6.

[426] Приказ Минфина России от 10.06.2024 № 86н "Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации, выпускаемых с 2024 года" // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 30.07.2024.

[427] Письмо Минфина России от 31.08.2021 № 09-01-10/70276 "О направлении Методических рекомендаций" (вместе с "Методическими рекомендациями проведения анализа проектов нормативных правовых актов, определяющих правила предоставления субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации юридическим

Сами методические рекомендации также становились предметом судебного исследования относительно их правовой природы в плане обязательности. Акты рекомендательного характера не могут содержать предписания нормативно-правового характера, в них должны использоваться формулировки, указывающие на рекомендательный характер документа[428].

В тех же случаях, когда методические рекомендации фактически содержат положения, обладающие нормативными свойствами, они могут быть признаны недействующими. Например, ФТС России посредством введения в действие методических рекомендаций ввело регулирование вопроса определения таможенной стоимости автотранспортных средств, ввозимых на территорию Российской Федерации с североамериканского рынка. В отличие от действующего правового регулирования методические рекомендации содержали самостоятельный метод определения цены, обязательный для применения таможенными органами. С учетом того, что ФТС России не соблюден порядок принятия нормативного правового акта, его вид (форма), методические рекомендации Верховным Судом РФ были признаны недействующими[429].

Подобное нормотворчество диссонирует с принципом поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который, как отметил Конституционный Суд РФ, предполагает его ответственность за качество принимаемых решений[430]. В этой связи С. А. Агамагомедова ставит вопрос об ответственности федеральных органов исполнительной власти за принятие правовых актов с нормативным содержанием, впоследствии отмененных

лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг") // СПС КонсультантПлюс.

[428] Приказ Минюста России от 31.08.2023 № 222 "Об утверждении Методических указаний по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" // СПС КонсультантПлюс.

[429] Решение Верховного Суда РФ от 21.08.2018 № АКПИ18-608 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 8.

[430] Постановление КС РФ от 17.10.2023 № 48-П "По делу о проверке конституционности…" // Российская газета. 2023. № 247.

судом[431].

Письменные разъяснения Минфина России вопросы применения законодательства в сфере публичных финансов имеют большое практическое значение даже при том, что они не содержат правовых норм, не конкретизируют нормативные предписания и не являются нормативными правовыми актами.

На них опирается судебная практика, даже с учетом того, что они не носят обязательного характера. Например, разъясняя право заинтересованного лица на доступ к материалам таможенной проверки и на получение информации, Минфин России в ряде писем (от 31.10.2019 № 03-10-12/84139[432], 05.12.2019 № 03-10-11/94616 [433]) указал, что проверяемое лицо вправе знакомиться с материалами таможенной проверки лишь путем их визуального осмотра, при этом право осуществлять выписки из них, снимать копии, в том числе посредством фотографирования, не предусмотрено. Это разъяснение было положено в основу ряда судебных решений[434]. Суды, включая Верховный Суд РФ [435], исходили из того, что законодательство Российской Федерации о таможенном регулировании не содержит правовых норм, устанавливающих право проверяемого лица на ознакомление с материалами таможенной проверки путем копирования, фотографирования и выписок, а также соответствующих правовых норм, устанавливающих корреспондирующую обязанность таможенного органа предоставлять проверяемому лицу

---

[431] *Агамагомедова С. А.* Проблемы усмотрения в нормотворчестве федеральных органов исполнительной власти // Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы. XXIV Международная научно-практическая конференция, в рамках XIII Московской юридической недели. М., 2024. С. 212.

[432] Письмо Минфина России от 31.10.2019 № 03-10-12/84139 "О способе ознакомления проверяемого лица с материалами таможенной проверки" // СПС КонсультантПлюс.

[433] Письмо Минфина России от 05.12.2019 № 03-10-11/94616 "Об ознакомлении проверяемого лица с материалами таможенной проверки" // СПС КонсультантПлюс.

[434] Постановление АС УО от 09.02.2021 № Ф09-61/21 // СПС КонсультантПлюс. Постановления АС СКО от 19.02.2021 № Ф08-944/2021 и от 06.03.2021 № Ф08-132/2021 // СПС КонсультантПлюс.

[435] Определение Верховного Суда РФ от 01.06.2022 № 309-ЭС22-7425 // СПС КонсультантПлюс.

возможность ознакомления с материалами таможенной проверки определенным способом, избранным проверяемым лицом.

И лишь Конституционный Суд РФ подтвердил, что проверяемое лицо (его представитель) в ходе ознакомления с материалами таможенной проверки не может быть ограничено в способах ознакомления с ними, в том числе оно имеет право осуществлять из них выписки и (или) использовать технические средства, предназначенные для их копирования (фотографирования), в части, в которой эти материалы не содержат государственной или иной охраняемой законом тайны[436].

Стоит отметить, что ФНС России следит за судебной практикой и в случае обнаружения противоречия ранее высказанного мнения ведомства правовой позиции Верховного Суда РФ принимает решение о неприменении собственного письма[437].

В процессе административной реформы утвердилась модель разграничения функций государственных органов исполнительной власти, в соответствии с которой "федеральные министерства — регулируют, федеральные службы — контролируют и надзирают, федеральные агентства — оказывают государственные услуги и управляют государственным имуществом".

Стоит отметить отсутствие завершенной иерархичности в пп. "а" п. 2 Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" [438], где указано, что под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание обязательных для исполнения правил поведения только на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных

---

[436] Постановление КС РФ от 28.04.2023 № 22-П "По делу о проверке конституционности…" // Собрание законодательства РФ. 08.05.2023. № 19. Ст. 3519.

[437] Письмо ФНС России от 16.12.2024 № БС-4-11/14222@ "О неприменении письма ФНС России от 30.09.2024 № БС-4-11/11139@ (вместе с Письмом ФНС России от 13.12.2024 № БС-4-11/14177@) // СПС КонсультантПлюс.

[438] Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

законов. Но при этом ни слова не говорится про нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ.

Между тем концепцию разделения полномочий "по горизонтали" в полной мере в действительности так и не удалось реализовать. И федеральные службы, и федеральные агентства частично также реализуют функцию по нормативно-правовому регулированию. Причем не всегда это происходит единообразно. Е. А. Бочкарева, анализируя положения, определяющие правовой статус ФТС России, ФНС России и Федерального казначейства, отмечает разнообразие подходов к определению их нормотворческих полномочий, даже несмотря на одинаковую ведомственную принадлежность. Специфика нормотворческой деятельности указанных органов, как указывает Е. А. Бочкарева, обусловлена целым комплексом факторов, и проявляется она в правовом закреплении, различных объемах, формах выражения, способах оценки и обжалования результатов нормотворчества[439].

Непоследовательным оказался и сам законодатель. Отнимая, например, у ФНС России и ФТС России в п. 2 ст. 4 НК РФ правомочие права издавать нормативные правовые акты по вопросам налогов, сборов, страховых взносов, в других статьях НК РФ это право прямо делегируется. Причем иногда делегирование происходит противоречиво и с предоставлением большой доли усмотрения. Так в случае, если положения НК РФ не позволяют однозначно отнести полученные налогоплательщиком доходы к доходам, полученным от источников в РФ, либо к доходам от источников за пределами РФ, законодатель делегирует решение этого вопроса органу исполнительной власти. Только в соответствии с п. 2 ст. 42 НК РФ этим органом является ФНС России, а в соответствии с п. 4 ст. 208 НК РФ — Минфин РФ. А. В. Демин отмечает, что поскольку какие-либо критерии для принятия оптимального решения в законе не названы, то усмотрение носит формально неограниченный

---

439 *Бочкарева Е. А.* Нормотворческая деятельность органов финансового контроля специальной компетенции // Право и практика. 2021. № 1. С. 116.

характер[440].

В соответствии с п. 8 ст. 61 НК РФ предоставление отсрочки или рассрочки, инвестиционного налогового кредита налоговыми органами осуществляется в порядке, утверждаемом приказом ФНС России[441].

Формы и порядок заполнения форм налоговых деклараций (расчетов), а также форматы и порядок представления налоговых деклараций (расчетов) и прилагаемых к ним документов в соответствии с НК РФ в электронной форме утверждаются приказом ФНС России по согласованию с Минфином России.

Налоговая декларация, как определил Конституционный Суд РФ, является одним из элементов обеспечительного механизма исполнения обязанности каждого платить законно установленные налоги и сборы[442].

Приказ не только устанавливает саму форму декларации по НДС, но и определяет порядок ее заполнения через отдельные указания на то, как должны быть заполнены те или иные разделы и строки в декларации. Несмотря на то что такие акты не могут создавать дополнительных обязанностей для налогоплательщиков, на практике встречались случаи, когда такие акты могли создавать определенные препятствия для реализации прав налогоплательщика (право на вычеты) из-за непредусмотренных методологией порядка заполнения декларации применительно к неординарным ситуациям.

Одной из форм проведения налогового контроля являются выездные налоговые проверки, при их осуществлении налоговые органы вправе привлекать сотрудников органов внутренних дел (п. 1 ст. 36 НК РФ). Такое регулирование направлено на качественный и полный сбор доказательственной

---

[440] *Демин А. В.* Дискреция в налоговом праве // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 1. С. 51.

[441] Приказ ФНС России от 30.11.2022 № ЕД-7-8/1134@ "Об утверждении Порядка предоставления налоговыми органами отсрочки, рассрочки по уплате задолженности по налогам, сборам и страховым взносам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и (или) налогов, сборов, страховых взносов, срок уплаты которых не наступил, инвестиционного налогового кредита" // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 30.12.2022.

[442] Определение КС РФ от 15.11.2007 № 817-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки…" // СПС КонсультантПлюс.

базы по нарушениям законодательства о налогах и сборах в рамках межведомственного взаимодействия органов государственной власти[443].

В целях организации взаимодействия между органами внутренних дел и налоговыми органами по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений совместным приказом МВД России и ФНС России утверждена Инструкция, которая устанавливает порядок организации и проведения налоговыми органами с участием органов внутренних дел выездных налоговых проверок налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, оформления и реализации результатов этих проверок[444].

Проверяя законность данного нормативного правового акта, Верховный Суд РФ отметил, что он разработан и утвержден компетентными федеральными органами исполнительной власти во исполнение требований НК РФ и Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ "О полиции" по вопросу, не получившему содержательной регламентации в этих законах, путем непосредственного осуществления правового регулирования по вопросам взаимодействия федеральных органов исполнительной власти. При этом было отмечено, что суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти РФ[445].

Конституционное требование законного установления налога вовсе не

---

[443] Определение КС РФ от 25.01.2018 № 14-О "Об отказе в принятии…" // СПС КонсультантПлюс; Определение КС РФ от 17.07.2018 № 1683-О "Об отказе в принятии…" // СПС КонсультантПлюс.

[444] Приказ МВД России № 495, ФНС России № ММ-7-2-347 от 30.06.2009 "Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений" // Российская газета. 2009. № 173.

[445] Решение Верховного Суда РФ от 12.10.2022 № АКПИ22-653 "Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующей Инструкции о порядке взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов при организации и проведении выездных налоговых проверок (приложение № 1), утв. приказом МВД России № 495, ФНС России № ММ-7-2-347 от 30.06.2009" // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2023. № 12.

исключает в целях обеспечения организации исполнения актов законодательства о налогах и сборах нормативное правовое регулирование по вопросам, связанным с налогообложением и сборами, подзаконными актами, которые при этом не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах. Привлечение различных ведомств — причем не только Минфина России и ФНС России — объясняется невозможностью урегулирования законодателем всех вопросов в механизме налогообложения. Еще древние говорили: *"Non possunt omnes articuli singillatim aut legibus comprehendi"* — нельзя объять законами все отдельные случаи.

Например, Минэкономразвития на каждый календарный год соответствующими приказами утверждает коэффициент-дефлятор, необходимый в целях применения глав 23, 25.1, 25.4, 26.2, 26.3, 26.5, 32, 33 НК РФ. Этот коэффициент соответствует индексу изменения потребительских цен на товары (работы, услуги) в Российской Федерации.

В соответствии с п. 2 ст. 362 НК РФ порядок расчета средней стоимости легковых автомобилей для целей главы 28 "Транспортный налог" определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере торговли (Минпромторгом России). Перечень легковых автомобилей средней стоимостью от 10 млн руб., подлежащий применению в очередном налоговом периоде, размещается ежегодно не позднее 31 марта очередного налогового периода на официальном сайте Минпромторга. Включение автомобиля в данный перечень означает, что он подлежит обложению транспортным налогом в повышенном размере. В литературе обращается внимание, что перечень официально публикуется непосредственно в облагаемом году — очередном налоговом периоде, что нарушает требования п. 1 ст. 5 НК РФ о минимальном месячном сроке в части вступления акта

в силу[446].

Особенности определения количества направленного на переработку нефтяного сырья в целях исчисления акциза на нефтяное сырье определяются приказом Минэнерго России. Данные особенности устанавливают способы определения количества направленного на переработку нефтяного сырья $V_{НС}$ и применяются в целях определения налоговой базы по акцизу на нефтяное сырье в соответствии с гл. 22 НК РФ.

Для определения ставки акциза на природный газ, полученный для производства аммиака, Федеральная антимонопольная служба приказом устанавливает значение показателей $Ц_{АК}$, $Ц_{КС}$, $Ц_{ФР}$[447].

Перечень иностранных государств, в отношении граждан и (или) организаций которых, аккредитованных в Российской Федерации, применяется освобождение от налогообложения налогом на добавленную стоимость при предоставлении им в аренду помещений на территории Российской Федерации определяется приказом МИД России и Минфина России[448].

Для целей гл. 22 НК РФ применяются перечни лекарственных средств, лекарственных препаратов, утвержденные приказом Минздрава России.

И это далеко не полный перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих нормотворческие функции в сфере налогообложения. Между тем следует отметить, что правотворчество исполнительных органов власти допустимо только в случаях, когда воспроизводится воля законодателя, выраженная в актах законодательства о налогах и сборах.

---

[446] *Попкова Ж. Г.* Вопросы применения измененных положений Налогового кодекса РФ о патентной системе налогообложения // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 2. С. 87.

[447] Приказ ФАС России от 21.11.2024 № 887/24 "Об утверждении Порядка определения показателей $Ц_{АК}$, $Ц_{КС}$, $Ц_{ФР}$" // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 25.11.2024.

[448] Приказ МИД РФ № 6498, Минфина РФ № 40н от 08.05.2007 "Об утверждении Перечня иностранных государств, в отношении граждан и (или) организаций которых, аккредитованных в Российской Федерации, применяется освобождение от налогообложения налогом на добавленную стоимость при предоставлении им в аренду помещений на территории Российской Федерации" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 26.

Нередко на практике происходит даже не делегирование, а субделегирование нормотворческих полномочий. Законодатель передает часть полномочий органу исполнительной власти, а тот в свою очередь частично передает их другому органу исполнительной власти.

Так, в соответствии с подп. 26 п. 1 ст. 183 НК РФ Правительством РФ установлены правила ведения перечня организаций в целях освобождения от уплаты акциза на жидкую сталь. Речь идет об организациях, использующих сталь жидкую для получения продуктов (полупродуктов) металлургического производства путем литья, непосредственно используемых в технологическом процессе производства продукции при осуществлении деятельности по классам 25.40, 26, 28, 29 и 30 ОКВЭД, или производящих специальную сталь[449]. А в силу п. 3 указанных правил Минпромторг России по согласованию с Минфином России соответствующим приказом утверждает сам перечень организаций[450].

Другой пример использования процедур межведомственного взаимодействия. В соответствии с подп. 2 п. 7 ст. 254 НК РФ к материальным расходам в целях налогообложения прибыли приравниваются потери от недостачи и (или) порчи при хранении и транспортировке материально-производственных запасов в пределах норм естественной убыли, утвержденных в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Таким образом, органом, которому законодатель делегировал свои

---

[449] Постановление Правительства РФ от 15.04.2022 № 669 "Об утверждении Правил ведения перечня организаций, использующих сталь жидкую для получения продуктов (полупродуктов) металлургического производства путем литья, непосредственно используемых в технологическом процессе производства продукции при осуществлении деятельности по классам 25.40, 26, 28, 29 и 30 Общероссийского классификатора видов экономической деятельности, или производящих специальную сталь" // Собрание законодательства РФ. 25.04.2022. № 17. Ст. 2884.

[450] Приказ Минпромторга России от 13.07.2022 № 2920 "Об утверждении перечня организаций, использующих сталь жидкую для получения продуктов (полупродуктов) металлургического производства путем литья, непосредственно используемых в технологическом процессе производства продукции при осуществлении деятельности по классам 25.40, 26, 28, 29 и 30 Общероссийского классификатора видов экономической деятельности, или производящих специальную сталь" // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 22.07.2022.

полномочия, является именно Правительство РФ. В то же время Правительство РФ перепоручило разработку и утверждение норм естественной убыли на органы ведомственной специализации: Министерство здравоохранения РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, Министерство сельского хозяйства РФ, Министерство энергетики РФ.

Нормы естественной убыли утверждаются по согласованию с Министерством экономического развития РФ, которому в свою очередь поручено разработать и направить федеральным органам исполнительной власти методические рекомендации по разработке норм естественной убыли[451].

А ведь эти органы даже не отнесены ст. 4 НК РФ к субъектам налогового нормотворчества.

В науке финансового права феномен субделегирования полученных в порядке делегирования полномочий на теоретическом уровне не исследовался, по данной тематике фундаментальные научные труды отсутствуют. Между тем по проблеме субделегирования нормотворческих полномочий есть немногочисленная судебная практика, подтверждающая максиму — *Delegata potestas non potest delegari* — тот, кому делегирована власть, сам не может делегировать эту власть далее[452].

Так, Конституционный Суд РФ, оценивая правомерность определения Правительством РФ порядка определения платы и ее размеров за загрязнение окружающей природной среды и других видов вредного воздействия, пришел к выводу, что федеральный законодатель имел право с учетом характера платежа делегировать его установление Правительству РФ, что не может

---

[451] Постановление Правительства РФ от 12.11.2002 № 814 "О порядке утверждения норм естественной убыли при хранении и транспортировке материально-производственных запасов" // Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4596.

[452] Впервые этот принцип был процитирован Верховным судом США в деле United States v. Sav. Bank , 104 US 728 (1881), в котором в кратком изложении дела сообщается, что одна из сторон утверждала: "Обязанность, возложенная законом на комиссара по внутренним доходам, не может быть делегирована сборщику Delegata potestas non potest delegari". URL: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/104/728/ (дата обращения: 06.05.2025).

рассматриваться как нарушение конституционного предписания о законно установленных налогах и сборах и установленного разграничения компетенции между Федеральным Собранием и Правительством Российской Федерации[453].

Из данной правовой позиции следовало, что Правительство РФ обязано самостоятельно реализовывать указанные полномочия. Однако в нарушение действующего законодательства Правительство РФ делегировало таковые полномочия на ведомственный уровень. Пунктом 2 Постановления Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 Министерству экологии и природных ресурсов Российской Федерации было поручено разработать с привлечением Государственного комитета санитарно-эпидемиологического надзора, других заинтересованных министерств и ведомств, органов исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных образований и по согласованию с Министерством экономики Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации утвердить до 1 ноября 1992 г. базовые нормативы платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов и другие виды вредного воздействия, а также коэффициенты, учитывающие экологические факторы[454].

Во исполнение данного пункта Постановления Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ 27 ноября 1992 г. утвердило "Базовые нормативы платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение отходов. Коэффициенты, учитывающие экологические факторы"[455].

---

[453] Определение КС РФ от 10.12.2002 № 284-О "По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности…" // Вест. КС РФ. 2003. № 2.

[454] Постановление Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" // Российская газета. 1992. № 205. (Утратило силу.)

[455] "Базовые нормативы платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение отходов. Коэффициенты, учитывающие экологические факторы" (утв. Минприроды РФ 27.11.1992) // Закон. 1993. № 3. (Утратили силу.)

Верховный Суд РФ пришел к выводу о незаконности субделегирования Правительством РФ полномочий, полученных от законодателя. Признавая п. 2 Постановления Правительства РФ не соответствующим федеральному закону, Верховный Суд РФ исходил из того, что полномочия по установлению порядка определения размера платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду законодатель делегировал именно Правительству РФ[456].

Бывает и так, что орган исполнительной власти медлит в принятии нормативного акта. В деле ООО "Дальолово" налоговый орган посчитал, что организация не имела права пользоваться льготой из-за того, что правительство не утвердило порядок отнесения запасов к некондиционным (подп. 4 п. 1 ст. 342 НК РФ). Правительство РФ перепоручило это Министерству природных ресурсов[457], но Министерство не выполнило своих обязанностей и в течение полутора лет не могло утвердить порядок. Суд отметил, что органы исполнительной власти, устанавливая порядок применения нормы закона, не вправе ее отменить или отсрочить введение в действие. Бездействие органа исполнительной власти не может являться основанием для лишения предприятия права на пользование законно установленной льготой при извлечении полезных ископаемых из некондиционных месторождений[458].

В другом деле Верховный Суд РФ оценивал законность делегирования председателем Банка России полномочий по подписанию нормативных актов Банка России заместителям председателя Банка России.

Верховный Суд РФ указал, что подписание нормативного акта относится к одной из стадий процесса нормотворчества, полномочия участников которого на совершение такого действия закрепляются юридическими нормами

---

[456] Определение Верховного Суда РФ от 15.05.2003 № КАС03-167 // СПС КонсультантПлюс.

[457] Постановление Правительства РФ от 26.12.2001 № 899 "Об утверждении Правил отнесения запасов полезных ископаемых к некондиционным запасам и утверждения нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах горнодобывающего и перерабатывающего производства" // Собрание законодательства РФ. 31.12.2001. № 53 (ч. 2). Ст. 5188.

[458] Постановление Президиума ВАС РФ от 19.07.2005 № 3788/05 // Вестник ВАС РФ. 2005. № 12.

соответствующего уровня. Передача (делегирование) права на совершение специально установленных действий по существу процесса нормотворчества, в том числе права подписания нормативных актов, допустима лишь в том случае, если это прямо предусмотрено юридическим актом не ниже уровня, на котором определена данная специальная компетенция.

Полномочие председателя Банка России подписывать нормативные акты Банка России предусмотрено п. 3 ст. 18 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации". Ни этим, ни каким-либо иным законом не предусмотрена возможность делегирования данного полномочия заместителям председателя Банка России, а следовательно, и возможность участвовать в правотворчестве и влиять тем самым на содержание издаваемых нормативных актов[459].

Подводя итог, сделаем следующие выводы.

Ведомственные нормативные акты представляют наиболее значительный правовой массив среди всего многообразия принятых актов в сфере публичных финансов. Предметная неоднородность области регулирования, содержательная сложность и множественность подзаконных нормативных правовых актов составляют основные особенности данной подсистемы. Содержание ведомственных актов в значительной мере специфично и усложнено за счет использования специальной терминологии, особых правовых конструкций.

По общему правилу органы исполнительной власти имеют ограниченные нормотворческие полномочия в сфере налогообложения. Они вправе издать подзаконный нормативный правовой акт по тому или иному вопросу, касающемуся налогообложения, если об этом прямо указано в Налоговом кодексе РФ. Само по себе такое законодательное регулирование не выходит за пределы дискреционных полномочий федерального законодателя в налоговой сфере и не может рассматриваться как нарушающее конституционные права налогоплательщиков.

---

[459] Определение Верховного Суда РФ от 02.07.2002 № КАС02-310 // СПС КонсультантПлюс.

Прямое указание федерального закона на конкретный орган или уровень власти, на который возлагается реализация полномочий, предусмотренных данным федеральным законом, обязывает именно этот орган или уровень власти реализовать предоставленные полномочия.

2.4. Региональные и местные подзаконные нормативные акты

Рассмотрение системы подзаконных нормативных правовых актов было бы неполным без учета актов регионального и местного правотворчества. Государственная экономическая и социальная политика должна проводится прежде всего на уровне региона и муниципалитета, создавая все необходимые условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека. Инструментом реализации данной политики выступают нормативные правовые акты субъектов РФ и муниципальных образований.

Здесь следует сразу же оговориться, что органы власти муниципальных образований и субъектов РФ в отдельных сферах финансовой деятельности не наделены полномочиями осуществлять правовое регулирование. Ведь согласно п. "ж". ст. 71 Конституции РФ установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики находятся в ведении Российской Федерации. По общему правилу органы субъектов РФ и муниципальных образований должны избегать вторжения в сферу федерального ведения.

Это, однако, не означает, что они полностью лишены нормотворческой компетенции в сфере публичных финансов. Напротив, как показала практика, в кризисные периоды именно высшие исполнительные органы субъектов РФ взяли на себя значительную долю антикризисного регулирования, оказанию экономической поддержки бизнеса в регионах[460].

---

[460] См., например, постановление Правительства Москвы от 24.03.2020 № 212-ПП "О мерах экономической поддержки в условиях режима повышенной готовности" // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 31.03.2020. № 18.

Законодатель посчитал, что определение таких мер, в частности в условиях пандемии, неравномерно протекающей в разных регионах страны, гораздо эффективнее может осуществляться именно на уровне субъектов Российской Федерации. Это и продление сроков уплаты налоговых платежей, и освобождение от уплаты арендных платежей по договорам аренды земельных участков, находящихся в региональной собственности, и предоставление грантов, субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства и др.[461] Причем принципиально важным для порождения правовых последствий в отношении частных лиц является именно принятие регионального нормативного правового акта, который бы служил основанием для изменения финансового правоотношения, например переноса срока исполнения обязанности по уплате обязательных платежей. Поскольку само по себе чрезвычайное обстоятельство в отсутствие соответствующего акта не может служить самостоятельным основанием для изменения налоговой обязанности.

Нормативные правовые акты высшего должностного лица субъекта РФ, регулирующие финансовые отношения, формализованы в виде указов (постановлений) и распоряжений (ч. 1 ст. 26 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации"[462] (далее — Закон № 414-ФЗ)).

Региональные правительства, министерства и ведомства издают нормативные правовые акты в формах, установленных конституциями,

---

[461] Постановление Правительства Ленинградской области от 27.07.2021 № 481 "Об утверждении Порядка предоставления грантов в форме субсидий из областного бюджета Ленинградской области субъектам малого и среднего предпринимательства, а также физическим лицам, применяющим специальный налоговый режим "Налог на профессиональный доход", в рамках государственной программы Ленинградской области "Стимулирование экономической активности Ленинградской области" // Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области http://www.lenobl.ru, 05.08.2021.

[462] Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 27.12.2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

уставами и законами каждого из субъектов Российской Федерации[463].

В подавляющем большинстве регионов приняты законы, определяющие форму и порядок издания нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ. Эти формы в каждом субъекте РФ разные. Какого-то единого общефедерального стандарта в масштабах страны нет. По сути, они отражают региональную специфику подзаконного правотворчества.

Например, закон Вологодской области от 05.07.2012 № 2806-ОЗ "О нормативных правовых актах Вологодской области"[464] определяет всего три формы подзаконного нормативного правового акта области:

1) постановление — принимается Законодательным Собранием области, Губернатором области, Правительством области, Избирательной комиссией области, территориальными избирательными комиссиями области в пределах их полномочий;

2) приказ — издается исполнительным органом области в пределах его полномочий;

3) решение — принимается Контрольно-счетной палатой области в пределах ее полномочий.

Принятие (издание) нормативных правовых актов области в формах, не предусмотренных законом, не допускается.

Закон города Москвы от 8 июля 2009 г. № 25 "О правовых актах города Москвы" [465] в соответствии с ч. 3 ст. 4 применительно к общей массе издаваемых нормативных актов использует термин "система", объединив тем самым подзаконные правовые акты, принимаемые (издаваемые) органами исполнительной власти города Москвы:

---

[463] См, например, закон Московской области от 28.04.2023 № 70/2023-ОЗ "О нормативных правовых актах центральных исполнительных органов Московской области" // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2023. № 81.

[464] Закон Вологодской области от 05.07.2012 № 2806-ОЗ "О нормативных правовых актах Вологодской области" // Красный Север. 2012. № 125.

[465] Закон г. Москвы от 08.07.2009 № 25 "О правовых актах города Москвы" // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2009. № 41.

1) указы Мэра Москвы — правовые акты, издаваемые Мэром Москвы по вопросам нормативного характера, а также по иным вопросам, предусмотренным федеральными законами и законами города Москвы и отнесенным к его компетенции;

2) постановления Правительства Москвы — нормативные правовые акты, принимаемые Правительством Москвы по вопросам, отнесенным к его компетенции;

3) распоряжения Мэра Москвы — правовые акты, издаваемые Мэром Москвы по вопросам организационно-распорядительного характера;

4) распоряжения Правительства Москвы — правовые акты, принимаемые Правительством Москвы по вопросам организационно-распорядительного характера;

5) приказы и распоряжения заместителя Мэра Москвы в Правительстве Москвы — руководителя Аппарата Мэра и Правительства Москвы — правовые акты, издаваемые заместителем Мэра Москвы в Правительстве Москвы — руководителем Аппарата Мэра и Правительства Москвы по вопросам организационно-распорядительного характера в пределах его компетенции;

6) приказы и распоряжения органов исполнительной власти города Москвы — правовые акты, принимаемые отраслевыми, функциональными и территориальными органами исполнительной власти города Москвы по вопросам, связанным с реализацией полномочий, определенных положениями о соответствующих органах исполнительной власти города Москвы, и подписываемые их руководителями либо иными уполномоченными должностными лицами данных органов.

Отсутствие унификации в наименовании нормативного правового акта на региональном уровне, несогласованность общих подходов разработки и принятия подзаконных нормативных правовых актов, по мнению

М. Б. Румянцева, "подрывает единообразие правового регулирования" [466] и, в отличие от уровня федерального, может порождать вопрос о юридической силе отдельно взятого акта в иерархической системе нормативных актов. Ведь само название нормативного акта, как правило, ориентирует всех субъектов на заранее установленную юридическую силу источника права и его место в общей системе источников права: указ, постановление и т. д.

Характеризуя правовой статус высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, Конституционный Суд РФ в определении от 17.06.2008 № 452-О-О[467] разъяснил, что он одновременно является звеном в единой системе исполнительной власти в РФ и потому ответствен за исполнение на территории субъекта РФ не только его конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов, но и Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ. Поэтому при наличии к тому установленных федеральными нормативными правовыми актами оснований — может принимать участие в реализации на территории данного субъекта РФ полномочий, относящихся к сфере ведения РФ, в том числе по такому предмету, как обеспечение безопасности государства.

Это разъяснение распространяются и на финансово-правовые отношения, поскольку охватывает сферу экономической безопасности и финансового суверенитета. Ведь в соответствии со ст. 33 Закона № 414-ФЗ глава субъекта РФ участвует в том числе в проведении единой государственной политики в сфере финансов.

Важно отметить, что в экстраординарной ситуации, объективно требующей оперативного реагирования, губернатором применительно к территории конкретного субъекта Российской Федерации в целях защиты конституционно значимых ценностей при справедливом соотношении

---

[466] *Румянцев М. Б.* Правотворчество в Российской Федерации : монография. Чебоксары : ИД "Среда", 2019. С. 117.

[467] Определение КС РФ от 17.06.2008 № 452-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса…" // Вестн. КС РФ. 2009. № 1.

публичных и частных интересов могут быть введены кратковременные меры, ограничивающие права и свободы граждан. Сразу оговоримся, что это исключительный случай, обусловленный острой необходимостью регулирования общественных отношений. Происходит как бы частичное перераспределение регуляторных полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в рамках концепции "опережающего правового регулирования" с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований публичной эффективности. Вместе с тем легитимность таких мер в дальнейшем должна быть подтверждена федеральным законодателем[468].

Интересным представляется вопрос о возможности придания обратной силы нормативным актам губернатора. По мысли Конституционного Суда РФ, только законодатель в соответствии с общеправовым принципом действия закона во времени (ст. 4 ГК РФ), вправе распространить новые нормы на факты и порожденные ими правовые последствия, возникшие до введения соответствующих норм в действие, то есть придать закону обратную силу (ретроактивность) либо, напротив, допустить в определенных случаях возможность применения утративших силу норм (ультраактивность)[469].

Верховный Суд РФ, опираясь на правовую позицию Конституционного Суда РФ, пришел к выводу, что указ губернатора не может предусматривать возможность распространения на отношения, возникшие до введения в его действие[470]. В данном случае суд исходил из буквального толкования нормы ст. 4 ГК РФ, т. е. термин "закон" применил в узком смысле. А поскольку указ губернатора по своему правовому статусу не относится к закону, то и ретроактивным качеством не обладает.

В рамках концепции делегированного законодательства подзаконное

---

[468] Постановление КС РФ от 25.12.2020 № 49-П "По делу о проверке конституционности…" // Российская газета. 2021. № 6.

[469] Постановление КС РФ от 22.04.2014 № 12-П "По делу о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ. 2014. № 4.

[470] Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 20.05.2015 № 44-АПГ15-4 // СПС КонсультантПлюс.

нормотворчество региональных органов исполнительной власти охватывает различные сферы финансового права, включая имущественное налогообложение. Конституционный Суд РФ отметил, что это не противоречит принципам законного установления налогов и сборов (ст. 57 Конституции РФ) и разделения властей (ст. 10 Конституции РФ), поскольку подзаконное нормативное правовое регулирование производится в целях обеспечения организации исполнения актов законодательства о налогах и сборах[471].

Особенностью подзаконных правовых актов является их подчиненность налоговому законодательству в части вступления в силу. Они действуют во времени в том же порядке, какой определен для вступления в силу актов законодательства о налогах и сборах в НК РФ.

Например, для целей исчисления налога на имущество физических лиц кадастровая стоимость объекта недвижимости, определенная в течение года, подлежит применению с начала года, следующего за годом вступления в силу акта об утверждении результатов кадастровой оценки, в котором данная стоимость впервые была установлена. В деле индивидуального предпринимателя Золотарева А. Н. суд не согласился с позицией налогового органа о необходимости учитывать сведения о кадастровой стоимости объекта с даты начала применения данной стоимости, указанной в Едином государственном реестре недвижимости. Суд подчеркнул невозможность применения результатов кадастровой оценки принадлежащего налогоплательщику объекта недвижимости ранее, чем с 01.01.2021, поскольку они были утверждены только в марте 2020 года[472].

Соответственно, если норма права, влияющая на уплату налогов (сборов), предусмотрена актом органа исполнительной власти, то вступление ее в силу будет подчиняться тем же правилам о минимальном сроке. Однако для целей,

---

[471] Определение КС РФ от 03.02.2010 № 165-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса… " // Вестн. КС РФ. 2010. № 4.

[472] Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 04.08.2023 № Ф09-1680/23 по делу № А60-52217/2022 // СПС КонсультантПлюс.

не связанных с налогообложением и сборами, указанные нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ действуют во времени в общем порядке.

Подзаконное правовое регулирование органов исполнительной власти субъектов РФ в финансовой сфере в большинстве случае является субсидиарным. Оно органично дополняет законодательный механизм регулирования, при этом охватывая лишь его отдельные аспекты.

Так, п. 2 ст. 63 НК РФ устанавливает необходимость согласования решения об отсрочке (рассрочке) в части сумм налогов и сборов (за исключением государственной пошлины), подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, с финансовыми органами субъектов РФ, что соответствует характеру таких налогов и сборов, являющихся налоговыми доходами бюджетов субъектов РФ (ст. 56 БК РФ).

В этих целях, в частности, Минфин Нижегородской области издал приказ от 22.11.2006 № 104 "Об утверждении Порядка согласования предоставления отсрочки, рассрочки, инвестиционного налогового кредита по уплате налогов и сборов в части областного бюджета"[473].

На основании этого нормативного правового акта региональный финансовый орган проводит анализ финансового состояния заинтересованного налогоплательщика и платежеспособности его поручителя, устанавливает наличие у них ликвидного имущества, на которое может быть обращено взыскание, устанавливает факт их взаимозависимости или его отсутствия и другие обстоятельства, необходимые для согласования решения налогового органа о предоставлении налогоплательщику рассрочки по уплате задолженности по налогам, сборам и страховым взносам.

Согласование проекта решения налогового органа региональным

---

[473] Приказ Минфина Нижегородской области от 22.11.2006 № 104 "Об утверждении Порядка согласования предоставления отсрочки, рассрочки, инвестиционного налогового кредита по уплате налогов и сборов в части областного бюджета" // Нижегородская правда. 2007. № 34 (24765).

финансовым органом в силу п. 3 ст. 64 НК РФ является одним из обязательных условий для предоставления налогоплательщику отсрочки, рассрочки по уплате налога[474].

Органы исполнительной власти субъектов РФ наделены полномочием утверждать нормативными правовыми актами кадастровую стоимость земельных участков применительно к отношениям, связанным с исчислением и уплатой земельного налога.

Кроме того, уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ в силу ст. 378.2 НК РФ не позднее 1-го числа очередного налогового периода по налогу на имущество организации устанавливает перечни объектов недвижимого имущества, для которых налоговая база определяется как кадастровая стоимость. К таким объектам отнесены административно-деловые центры и торговые центры (комплексы).

Изначально перечень объектов недвижимого имущества носил технический характер и был необходим для информирования налоговых органов и налогоплательщиков о применении порядка определения налоговой базы по налогу на имущество для отдельных объектов недвижимого имущества[475]. Однако Верховный Суд РФ иначе оценил правовой характер акта органа исполнительной власти субъекта РФ, утверждающего перечень. Суд отметил, что вышеуказанный перечень утверждается в установленном порядке органом государственной власти субъекта РФ, подлежит опубликованию, содержит правила, рассчитанные на неоднократное применение и обязательные для неопределенного круга лиц (органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов кадастрового учета, арендаторов, налогоплательщиков и иных лиц, находящихся на территории данного субъекта РФ), и, следовательно, является нормативным правовым актом

---

[474] См., например, постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 18.06.2024 № Ф01-1941/2024 по делу № А43-26143/2023 // СПС КонсультантПлюс.

[475] Письмо Минфина России от 01.09.2014 № 03-05-04-01/43535 // Акты и комментарии для бухгалтера. 2014. № 20

субъекта РФ[476].

Как показывает анализ региональной судебной практики нормативные акты, определяющие перечень объектов недвижимого имущества, в отношении которых налоговая база определяется как кадастровая стоимость достаточно часто становятся предметом обжалования. Это происходит из-за широкого охвата объектов недвижимого имущества и расширительного понимания исполнительным органом власти термина "офис", под который предпринимаются попытки подвести наименование помещения "кабинет" и даже любое помещения с назначением "нежилое"[477].

Реализуя полномочия в налоговой сфере в соответствии с п. 9 ст. 378.2 НК РФ, региональные Правительства утверждают Порядок определения вида фактического использования зданий (строений, сооружений) и нежилых помещений для целей налогообложения[478].

Несмотря на то что указанная статья и сам Порядок неоднократно подвергались конституционному обжалованию, Конституционный Суд РФ отмечал, что данные нормативные положения являются частью правового механизма, направленного на надлежащее исполнение налогоплательщиками конституционной обязанности по уплате налога на имущество[479].

По вопросам, не получившим содержательного выражения в федеральном законе, региональные власти вправе самостоятельно решать правотворческие задачи [480] . Например, региональные власти широко принимают меры

---

[476] Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17.11.2016 № 78-АПГ16-11 // СПС КонсультантПлюс.

[477] Решение Вологодского областного суда от 13.03.2024 № 3а-40/2024 "О признании частично недействующими приказов Департамента имущественных отношений Вологодской области от 17.11.2022 № 101-н, от 20.11.2023 № 103-н" // Красный Север. 2024. № 48. (Извлечение.)

[478] Постановление Правительства Москвы от 14.05.2014 № 257-ПП "О порядке определения вида фактического использования зданий (строений, сооружений) и нежилых помещений для целей налогообложения" // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2014. № 28.

[479] Определение КС РФ от 29.09.2022 № 2581-О "Об отказе в принятии… " // СПС КонсультантПлюс.

[480] Постановление КС РФ от 09.01.1998 № 1-П "По делу о проверке… " // Вестн. КС РФ. 1998. № 2; Постановление КС РФ от 28.03.2017 № 10-П "По делу о проверке… " // Вестн.

финансовой поддержки в условиях санкций[481].

В г. Москве осуществляется финансовая поддержка, направленная на развитие инновационной деятельности [482] , предоставляется финансовая поддержка организациям, обеспечивающим развитие экономического потенциала города Москвы[483], оказывается финансовая поддержка безработным гражданам, гражданам, ищущим работу, при переезде в другую местность предоставляется при трудоустройстве на срок не менее года[484] и пр.

Подзаконное нормотворчество главы исполнительной власти и самих органов исполнительной власти субъекта РФ направлено на своевременную, прямую и неукоснительную реализацию законов, что способствует их применению [485] . Так же, как и на федеральном уровне, подзаконные акты исполнительных органов субъекта РФ не должны противоречить региональной конституции (уставу) и законам субъекта РФ. Они принимаются во исполнение и на основании региональных законов, затрагивая различные области публичных финансов.

Как отметил Конституционный Суд РФ, органы государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в различных отношениях,

---

КС РФ. 2017. № 4; Постановление КС РФ от 02.07.2018 № 27-П "По делу о проверке… " // Вестн. КС РФ. 2018. № 6 и др.

[481] Постановление Правительства Москвы от 22.03.2022 № 407-ПП "О мерах экономической поддержки в условиях санкций и внесении изменений в правовые акты города Москвы" // Вестник Москвы, № 18, 29.03.2022; постановление Правительства Москвы от 22.04.2022 № 627-ПП "О финансовой поддержке, направленной на развитие туризма в городе Москве" // Вестник Москвы. 2022. № 24.

[482] Постановление Правительства Москвы от 27.12.2019 № 1863-ПП "О финансовой поддержке, направленной на развитие инновационной деятельности в городе Москве" // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2020. № 1.

[483] Постановление Правительства Москвы от 23.11.2021 № 1820-ПП "О предоставлении финансовой поддержки организациям, обеспечивающим развитие экономического потенциала города Москвы" // Вестник Москвы. 2021. № 30.

[484] Постановление Правительства Москвы от 07.02.2014 № 37-ПП "Об утверждении Порядка предоставления финансовой поддержки безработным гражданам, гражданам, ищущим работу, при их переезде (переселении совместно с членами их семей) в другую местность для трудоустройства по направлению органов службы занятости населения города Москвы" // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 11.02.2014. № 8.

[485] *Митусова И. А.* Подзаконное нормотворчество исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Административное право и процесс. 2024. № 6. С. 19.

имеющих общефедеральное значение, в той мере и постольку, в какой и поскольку такое участие предусмотрено и допускается федеральными законами, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти[486].

Органы исполнительной власти субъектов РФ НК РФ прямо отнесены к субъектам подзаконного нормативного правового регулирования вопросов, связанных с налогообложением и сборами. В силу п. 1 ст. 4 НК РФ они в случаях, предусмотренных законом, в пределах своей компетенции издают нормативные правовые акты, которые *не могут изменять или дополнять* законодательство о налогах и сборах.

В данной норме отражена концепция *ultra vires*, широко применяемая в публичном праве зарубежных юрисдикций: органы исполнительной власти субъектов РФ не могут выходить за рамки отведенной НК РФ компетенции. Критерий превышения полномочий является определяющим при судебной проверке законности административных правовых актов[487].

Стоит отметить, что в правовой системе Европейского союза актам делегированного законодательства, напротив, допустимо вносить изменения или дополнения в отдельные элементы законодательного акта, *не имеющие существенного значения*[488].

Дополнять — значит делать более полным, вносить чего-то сверх имеющегося. И действительно, на практике все вторичное регулирование несет в себе некоторое дополнение к закону. Оно явно добавляет что-то новое к первичному акту. Это в равной степени справедливо для любого делегированного акта, будь то установленная процедура или порядок. Органы

---

[486] Постановление КС РФ от 25.12.2020 № 49-П "По делу о проверке конституционности…" // Российская газета. 2021. № 6.

[487] См., например: *Craig P.* Ultra vires and the foundations of judicial review // The Cambridge Law Journal. 1998. Vol. 57. No 1. P. 63–90.

[488] *Craig P.* Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation // Europ. L. Rev. 2011. Vol. 36. No 5. P. 672; ст. 290 Договора о функционировании Европейского союза. См. Договор о функционировании Европейского Союза // Европейский союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. ред. С. Ю. Кашкин. М. : ИНФРА-М, 2012. 698 с.

исполнительной власти, издавая собственные нормативные акты, фактически дополняют правовой материей нормы закона, развивая замысел законодателя.

Здесь мы полностью согласны с Д. В. Тютиным, который отмечает неудачность формулировки самой нормы п. 1 ст. 4 НК РФ. По мнению ученого, акты органов исполнительной власти именно дополняют законодательство о налогах и сборах [489]. Правильнее было бы в НК РФ записать только о недопустимости изменения закона подзаконными актами.

В этой связи интерес представляет дело закрытого акционерного общества "Кировский молочный комбинат", спор по которому дошел до Конституционного Суда РФ [490]. Предметом спора были преференции по региональной части налога на прибыль, получение которых согласно постановлению Правительства Кировской области [491] было дополнительно обусловлено необходимостью достижения инвесторами конкретной бюджетной эффективности по итогам налогового периода, определенной в инвестиционном договоре с уполномоченным Правительством Кировской области органом исполнительной власти Кировской области — Министерством экономического развития и поддержки предпринимательства Кировской области. То есть правила, установленные на подзаконном уровне, а именно существенные условия инвестиционного договора о предоставлении налоговой преференции, оказывали значительное влияние на установление размера налоговых обязательств налогоплательщика. Налогоплательщик же, в свою очередь, полагал, что условие о пониженной налоговой ставке может быть урегулировано только в форме закона субъекта РФ, тогда как часть существенных условий определялась органом исполнительной власти.

Основная проблема в достижении необходимого параметра заключалась

---

[489] *Тютин Д. В.* Налоговое право : курс лекций // СПС КонсультантПлюс. 2020.

[490] Определение Конституционного Суда РФ от 09.02.2023 № 226-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы…" // СПС КонсультантПлюс.

[491] Постановление Правительства Кировской области от 20.12.2016 № 34/270 "Об утверждении порядка заключения инвестиционного договора о предоставлении налоговой преференции" // Официальный информационный сайт Правительства Кировской области http://kirovreg.ru, 22.12.2016. (Утратило силу.)

в том, что формула эффективности была поставлена в зависимость от независящего от инвестора величины — индекса потребительских цен. Кроме того, расчет бюджетной эффективности был выстроен таким образом, что для достижения необходимого уровня налогоплательщик должен был заплатить налогов больше, чем сумма самой преференции. Налогоплательщик рассматривал такие условия договора заведомо неисполнимыми.

И хотя экономический результат хозяйствующего субъекта в силу рискового характера предпринимательской деятельности зависит не только от принимаемых им решений, но и от внешних обстоятельств [492], в том деле напрашивался более гибкий механизм учета экономической эффективности инвестиционного проекта.

Например, при незначительных отклонениях от установленных нормативных требований инвестор сохранял бы право на преференцию, но в пропорционально меньшем размере. Такой подход обеспечивал бы баланс частных и публичных интересов. Применимое правило "все или ничего" при крайне неопределенных и неоднозначных условиях достижения бюджетной эффективности значительно подрывает доверие к действиям государства.

Следует отметить, что Конституционный Суд РФ в данном деле применил концепцию "делегированного законодательства", подтвердив правомочность регионального правительства определять существенные условия инвестиционного договора, в том числе условие, касающееся обеспечения достижения бюджетной эффективности. Это, по мнению суда, не являлось действием *ultra vires.*

В данном контексте интересной представляется позиция В. А. Толстика, который считает, что нормативный правовой акт, принятый в рамках делегированных полномочий, по общему правилу, должен наделяться

---

[492] Постановление КС РФ от 19.04.2023 № 19-П "По делу о проверке конституционности…" // Собрание законодательства РФ. 01.05.2023. № 18. Ст. 3389.

юридической силой, равной силе актов, принимаемых делегирующим органом[493].

В юридическом дискурсе активно обсуждаются проблемы обеспечения принципа законности в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ [494] . Ученые условно выделяют две категории причин отступления от принципа законности в ведомственном нормотворчестве: субъективные и объективные. К первым относят нарушение нормотворческого процесса, низкий уровень знаний и правовой культуры отдельных разработчиков, неоправданная спешка в принятии акта и др. Ко вторым — нарушение системных связей между законами и подзаконными актами (согласованности актов), несоблюдение правил юридической техники, превышение полномочий нормотворческого органа и др.[495]

В судебной практике рассматривался случай, когда в нарушение компетенции постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) устанавливалась налоговая льгота в виде освобождения от уплаты налогов на весь период строительства здания международного аэровокзала в городе Якутске. Налоговый орган и суды первой и кассационной инстанций посчитали нормативный акт принятым с превышением полномочий и применили концепцию *ultra vires*. Президиум ВАС РФ вместе с тем, подтверждая правильность вывода судов о превышении региональным правительством своих полномочий, посчитал, что в данном деле должна применяться доктрина защиты законных ожиданий налогоплательщика (*legitimate expectations*). Поскольку налогоплательщик действовал добросовестно в соответствии с актом органа исполнительной власти у налогового органа не было оснований

---

[493] *Толстик В. А.* К вопросу о юридической силе актов, принятых в рамках делегированных нормотворческих полномочий // Юрист. 2001. № 10. С. 34.

[494] *Александрова И. Р.* Проблемы обеспечения конституционной законности в организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. Ставрополь, 2009, 191 с.; *Замотаева Е. К.* Обеспечение законности нормативных правовых актов органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2010. № 9. С. 24–37; и др.

[495] *Замотаева Е. К.* Обеспечение законности нормативных правовых актов органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2010. № 9. С. 26.

для применения к нему штрафных санкций[496].

Другой проблемой регионального и муниципального нормотворчества, отмеченной учеными, является обеспечение качества нормативных правовых актов, т. е. придания им определенных свойств точности, определенности, последовательности. В частности, отмечается отсутствие и краткости изложения нормативного текста, излишняя сложность синтаксических конструкций и даже ошибки в грамматике и синтаксисе. Норма, несущая в себе избыточное количество отдельных самостоятельных компонентов (смысловых единиц) — причастных и деепричастных оборотов, цепочек однотипных грамматических форм, — объективно затрудняет ее восприятие, понимание ее истинного содержания[497].

Решением этой проблемы могла бы стать независимая научная лингвистическая, правовая экспертиза нормативного правового акта, о чем говорят ученые [498]. На наш взгляд, экспертное исследование должное охватывать различные аспекты нормативного правового акта, а не только его коррупциогеность. На практике усилия экспертов концентрируются на вопросах формальной юридической иерархии и проверке внутренней согласованности нормативного акта. Отмечая важность этих вопросов, нельзя забывать и про юридическую технику, язык нормативного текста и его логику, соотносимость публичных и частных интересов.

М. В. Анисифорова справедливо ставит принцип научности в один ряд с важнейшими для правотворческой деятельности принципами законности,

---

[496] Постановление Президиума ВАС РФ от 25.05.1999 № 6104/98 // СПС КонсультантПлюс.

[497] *Букреева К. А.* Нерациональность использования языковых правил в нормах подзаконных нормативных правовых актов Курской области // Glossa : Вестник студенческой науки. Издание кафедры теории и истории государства и права Курского государственного университета. 2024. № 8. С. 108–113.

[498] *Анисифорова М. В., Цоколова О. И.* Научная обоснованность нормотворческой инициативы федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2024. № 9. С. 40.; *Вантеева Н. В.* Обеспечение качества актов муниципального правотворчества // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 7–15.

демократизма и системности [499] . Нормотворческая деятельность должна воплощать в себе опыт и научное знание в качестве средства обеспечения эффективности правовой политики.

При этом необходимым представляется соответствующее нормативное и методическое обеспечение экспертной деятельности. Речь идет о принятии соответствующих положений об экспертизе нормативных правовых актов, в которых бы определялись требования к экспертам и экспертному заключению, регулировались процедурные и иные смежные вопросы.

Например, в законе г. Москвы от 08.07.2009 № 25 "О правовых актах города Москвы" экспертизе проектов правовых актов отводится целая глава, в которой в том числе определяются ее виды: лингвистическая, правовая и др.

Согласно ч. 4 ст. 13 вышеуказанного закона органы государственной власти вправе за счет средств бюджета города Москвы в соответствии с федеральным законодательством привлекать независимых экспертов, научные учреждения, высшие учебные заведения, иные организации для проведения внешней, в том числе научной экспертизы проектов правовых актов. Внешнюю экспертизу проектов правовых актов проводят эксперты, не принимавшие участия в их разработке.

Уяснение муниципального правотворчества невозможно без рассмотрения вопроса о сущности органов местного самоуправления. Поэтому, прежде чем исследовать нормативные акты на местном уровне, следует сделать несколько оговорок.

Во-первых, исполнительные органы местного самоуправления не входят в систему органов исполнительной власти (ст. 12 Конституции РФ). С другой стороны, было бы ошибочно противопоставлять местное самоуправление государственной власти. Президент РФ В. В. Путин неоднократно в своих Посланиях к Федеральному Собранию отмечал, что "местное самоуправление — это самый близкий к людям уровень публичной власти.

---

[499] *Анисифорова М. В.* Научная правовая экспертиза как гарантия качества административно-правовых норм // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 27–31.

От его работы во многом зависит доверие к государству в целом, социальное благополучие граждан, их уверенность в успешном развитии всей страны"[500].

Изначальный замысел конституционного законодателя построить местное самоуправление по типу англосаксонской модели с высокой финансовой автономией и возможностью самостоятельного установления местных налогов на практике столкнулся с суровой действительностью — неготовностью местных властей, что привело к конфликту и закреплению фактической зависимости местного самоуправления, прежде всего в финансовой сфере, от государственного управления вопреки конституционным гарантиям [501] . В 2020 году в ст. 132 Конституции РФ пришлось даже вносить поправку, согласной которой органы местного самоуправления лишались конституционной возможности устанавливать местные налоги. Отныне они вправе только их вводить.

Самостоятельность органов местного самоуправления не абсолютна. Они интегрированы в единую систему публичную власть в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие с органами государственной власти субъектов Российской Федерации (имея в виду объективно существующие тесные взаимосвязи публичных функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти[502]) для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ).

Конституционный Суд РФ в своих решениях отмечал, что местное самоуправление по своему конституционно-правовому статусу является обязательной на всей территории Российской Федерации формой публично-

---

[500] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.02.2023 "Послание Президента Федеральному Собранию" // Российская газета. 2023. № 39; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 "Послание Президента Федеральному Собранию" // Российская газета. 2020. № 7.

[501] См. подробнее: *Колесников А. В.* Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты : дис. … докт. юрид. наук. Саратов., 2022. С. 202.

[502] Постановление КС РФ от 18.07.2018 № 33-П "По делу о проверке…" // Вестн. КС РФ. 2018. № 6.

территориальной самоорганизации населения и одновременно представляет собой неотъемлемую часть единого механизма управления делами государства[503]. Поэтому самостоятельность здесь следует понимать лишь в том смысле, что органы местного самоуправления наделены собственными полномочиями (предметами ведения) в решении вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления принимают нормативные акты в области управления муниципальной собственностью, местного бюджета, местных налогов и сборов, охраны общественного порядка и иных вопросов местного значения.

Во-вторых, для местного нормотворчества не характерно принятие законов. Акты представительного органа муниципального образования оформляются решением. В этом смысле все акты муниципальных органов — подзаконные. Причем основанием своего принятия могут служить практически в равной степени нормативные акты всех уровней власти.

И тем не менее с практической точки зрения муниципальные нормативные акты целесообразно разграничить по субъекту правотворчества: а) акты, принятые представительным органом муниципального образования, и б) акты, принятые главой муниципального образования, местной администрации, иными органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Так, в силу п. 6 ст. 1 НК РФ нормативные акты органов местного самоуправления о местных налогах и сборах, принимаемые исключительно представительными органами муниципальных образований, относятся к законодательству о налогах и сборах.

В-третьих, издание муниципальных нормативных правовых актов осуществляется в целях решения вопросов местного значения.

По мнению некоторых ученых, муниципальное правотворчество представляет производную функцию от государственной правотворческой

---

[503] Постановление КС РФ от 26.04.2016 № 13-П "По делу о проверке…" // Вестн. КС РФ. 2016. № 5.

деятельности. Государство как бы санкционировало или предоставило часть собственных полномочий по изданию муниципальных правовых актов[504].

Муниципальные нормативные правовые акты обладают аналогичными признаками, что и нормативные правовые акты государственных органов, подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта РФ, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта РФ. Они содержат правила поведения общего характера на территории муниципального образования. Порядок принятия, вступления в силу и опубликования (обнародования) муниципальных нормативных правовых актов установлен Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В отдельных законах субъектов РФ понятие "муниципальный нормативный правовой акт" нормативно определено. Например, в Московской области под муниципальным нормативным правовым актом понимается муниципальный правовой акт, направленный на установление, изменение или отмену правовых норм (правил поведения), имеет общеобязательное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение[505].

Теория муниципальных правовых актов накопила достаточно много спорных вопросов. Одним их таких является проблема пределов полномочий органов местного самоуправления, юридически опосредованная разными уровнями регулирования финансовых отношений. Полномочия органов местного самоуправления в финансовой и, в частности, налоговой сфере

---

504 *Вантеева Н. В.* Пределы муниципального правового регулирования: научное и практическое измерения // Конституционное право и политика : сборник материалов Международной научной конференции : юридический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 года / С. А. Авакьян, Д. С. Агапов, Н. И. Акуев и др.; отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Юрист, 2012. 800 с.

505 Закон Московской области от 05.12.2008 № 193/2008-ОЗ "О регистре муниципальных нормативных правовых актов Московской области" // Ежедневные новости. Подмосковье. 2008. № 274.

ограничены.

В практике Конституционного Суда РФ рассматривался случай, когда налогоплательщик следовал письменным разъяснениям администрации сельского поселения и был привлечен к налоговой ответственности, поскольку налоговый орган посчитал, что условием освобождения от начисления пени и штрафа является выполнение налогоплательщиком разъяснений органа государственной власти, а администрации сельского поселения к таким органам не относится. Конституционный Суд РФ отметил, что для применения налоговой преференции в виде освобождения от санкций не имеет значения, письменным разъяснением какого уровня публичной власти руководствовался налогоплательщик. Это может быть любой финансовый орган публичной власти, а не только финансовый орган государственной власти.

При этом было отмечено право финансовых органов муниципальных образований давать разъяснения только относительно принятых ими нормативных правовых актов, не касаясь тех вопросов, которые нашли свое непосредственное отражение в Налоговом кодексе РФ и законодательстве субъекта РФ[506].

В этих целях местные администрации утверждают административный регламент, устанавливающий стандарт предоставления муниципальной услуги по предоставлению письменных разъяснений налогоплательщикам и налоговым агентам по вопросам применения муниципальных нормативных правовых актов. Как правило, в таких нормативных актах определены состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур по предоставлению муниципальной услуги, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения процедур в электронной форме, а также особенности выполнения административных процедур в многофункциональных центрах предоставления муниципальных услуг в регионе, формы контроля за предоставлением муниципальной услуги,

[506] Определение КС РФ от 08.11.2018 № 2725-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб общества…" // СПС КонсультантПлюс.

досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) финансового управления администрации городского округа и его должностных лиц, муниципальных служащих и работников МФЦ[507].

Следует отметить, что бездействие местных администраций, выразившееся в непринятии мер по разработке и утверждению правового акта, регламентирующего предоставление муниципальной услуги по даче письменных разъяснений налогоплательщикам по вопросам применения нормативных правовых актов муниципального образования о местных налогах и сборах, может быть обжаловано в суд.

Как показывает практика, суды по требованию прокурора обязывают местные администрации в течение непродолжительного срока со дня вступления в законную силу решения суда разработать и утвердить соответствующий правовой акт [508] . Бездействие администрации влечет неопределенность в деятельности финансового органа по предоставлению данной муниципальной услуги, нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц, в том числе субъектов предпринимательской деятельности[509].

Пленум Верховного Суда РФ дважды отмечал допустимость возложения судом обязанности на правотворческий орган принять нормативный правовой

---

[507] См, например, постановление администрации городского округа Щелково МО от 20.12.2023 № 4891 "Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги "Предоставление письменных разъяснений налоговым органам, налогоплательщикам, плательщикам сборов и налоговым агентам по вопросам применения нормативных правовых актов городского округа Щелково о местных налогах и сборах" // Время. 2023. № 49; постановление администрации городского округа Химки МО от 21.03.2023 № 419 "Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги "Предоставление письменных разъяснений налогоплательщикам и налоговым агентам по вопросам применения муниципальных нормативных правовых актов городского округа Химки Московской области о местных налогах и сборах" // Химкинские новости. 2023. № 12/1.

[508] См., например, постановление Арбитражного суда Уральского округа от 04.03.2022 № Ф09-10461/21 по делу № А76-24967/2021 // СПС КонсультантПлюс; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 06.03.2023 № Ф04-8062/2022 по делу № А27-7775/2022 // СПС КонсультантПлюс.

[509] Определение Верховного Суда РФ от 27.05.2020 № 309-ЭС20-6503 // СПС КонсультантПлюс.

акт, но обусловил ее случаями предусмотренной законом соответствующей обязанности и недостаточной правовой урегулированности публичных правоотношений, которая может повлечь нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц[510].

В этом контексте интересной представляется практика обжалования бездействия Государственной Думы в части исполнения постановления Конституционного Суда РФ от 10.12.2019 № 39-П[511]. Граждане устали ждать принятия соответствующего нормативного акта и обратились в Верховный Суд РФ с административным иском о возложении обязанности осуществить нормативное правовое регулирование. Однако суд отказал в принятии искового заявления[512].

Само по себе понуждение нормотворческого органа к принятию нормативного правового акта умаляет его самостоятельность, тогда как органы законодательной, исполнительной и судебной власти в силу принципа разделения властей самостоятельны и не могут вмешиваться в компетенцию друг друга. В подобных делах суды отмечают, что не вправе обязывать орган законодательной или исполнительной власти принимать какие-либо нормативные правовые акты. Вмешательство в нормотворческую деятельность органа публичной власти является нарушением его исключительной компетенции[513].

---

[510] П. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2016 № 63 "О рассмотрении судами споров об оплате энергии в случае признания недействующим нормативного правового акта, которым установлена регулируемая цена" // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 2; п. 37 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами" // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

[511] Постановление КС РФ от 10.12.2019 № 39-П "По делу о проверке конституционности…" // Вестн. КС РФ. 2019. № 6.

[512] Определения Верховного Суда РФ от 1 ноября 2021 года № АКПИ21-938 и от 30 ноября 2021 года № АПЛ21-495. // URL: https://vsrf.ru/lk/practice/appeals/11370814#11370814 (дата обращения: 06.05.2025).

[513] См., например, определение Верховного Суда РФ от 19.05.2010 № 5-Г10-43 // СПС КонсультантПлюс; Определение Верховного Суда РФ от 04.10.2006 № 83-Г06-15// СПС КонсультантПлюс.

Но и отсутствие надлежащего регулирования является не менее значимой правовой проблемой. Даже федеральный законодатель не всегда оперативно проводит работу над своими ошибками. Поэтому начиная с 2023 года Конституционный Суд РФ в своих актах стал указывать срок принятия соответствующих поправок, тем самым подгоняя законодателя, и одновременно определять механизм временного правового регулирования до момента внесения изменений в действующее законодательство.

В практике встречались случаи, когда орган исполнительной власти субъекта РФ пытался обязать орган местного самоуправления разработать проект, принять, изменить или дополнить муниципальный нормативный правовой акт. Суд посчитал, что такое обязывание противоречит конституционным принципам разделения властей и самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации [514] . Органы местного самоуправления самостоятельно определяют необходимость принятия того или иного муниципального правового акта, сроки внесения изменений в муниципальные правовые акты, а также содержание принимаемых ими правовых актов, в том числе содержание правовых актов, которыми вносятся изменения в ранее принятые правовые акты.

Вышеуказанные примеры обнажают проблему формирования единого правового пространства на территории Российской Федерации, разграничения и конкретизации полномочий между уровнями публичной власти.

Отдельные нормативные акты предполагают правовое регулирование организации и деятельности как государственных, так и органов местного самоуправления. Так, Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных

---

[514] Апелляционное определение Свердловского областного суда от 09.03.2017 по делу № 33а-3467/2017 // СПС КонсультантПлюс.

образований"[515] устанавливает общие принципы, цели, правовые основания, единые организационные основы функционирования одновременно для контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Счетная палата РФ осуществляет совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований планирование и организовывает проведение на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований совместных и параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в порядке, установленном стандартом Счетной палаты РФ[516].

Бюджетный кодекс РФ определяет дополнительные требования к нормативному правовому акту, предусматривающему увеличение или введение новых видов расходных обязательств. Указанный акт должен содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств (ч. 1 ст. 83 БК РФ). На практике встречается рассогласованность действий двух уровней власти. Требование об определении источников финансирования расходных обязательств не всегда выполняется, что приводит к несбалансированной бюджетной нагрузке и спорам между публично-правовыми образованиями[517].

Для нормативных правовых актов муниципальных органов не характерно многообразие, что объясняется весьма ограниченным кругом вопросов, входящих в сферу регулирования. И все же в отдельных случаях, когда это прямо предусмотрено федеральным законом, органы местного самоуправления регулируют отношения в сфере налогообложения. Таким примером может быть норма подп. 32 п. 1 ст. 264 НК РФ, в которой закреплены полномочия органов

---

[515] Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований" // Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 903.

[516] Регламент Счетной палаты Российской Федерации (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 26.09.2023 № 12ПК) // СПС КонсультантПлюс.

[517] Определение Верховного Суда РФ от 27.08.2008 № 1-Г08-58 // СПС КонсультантПлюс.

местного самоуправления по утверждению нормативов расходов на содержание вахтовых и временных поселков, включая все объекты жилищно-коммунального и социально-бытового назначения, подсобных хозяйств и иных аналогичных служб для целей исчисления налога на прибыль организации.

Подводя итог, сделаем следующие выводы.

Нормотворческая компетенция субъектов РФ и муниципалитетов в финансовой сфере значительно ограничена узким кругом решаемых задач, и тем не менее осуществляемое ведомственное финансово-правовое регулирование прямо влияет на качество жизни населения и эффективность ведения бизнеса. Особо заметно это становится в экстраординарных, в кризисных ситуациях. Именно в эти периоды население и хозяйствующие субъекты остро нуждаются в дополнительных мерах поддержки, проводниками которых и выступают подзаконные нормативные правовые акты. Они также находятся иерархической системе нормативных актов и принимаются "на основе и во исполнение" закона в границах отведенной им компетенции, что соответствует доктрине *intra vires* (в рамках прав). Характерной особенностью региональных и местных подзаконных правовых актов является их подчиненность законодательству о налогах и сборах в части вступления в силу.

Значимость финансово-правового регулирования предопределяет вопросы качества нормативных правовых актов. На современном этапе им уделяется особое внимание. Создание системы эффективных и качественных нормативных правовых актов регионального и муниципального уровня — это одна из приоритетных задач правотворческой политики государства. Между тем развитие регионального и муниципального нормотворчества не лишено областей улучшения и проблем, в основе которых лежат причины как объективного, так и субъективного порядка, включая проблему разграничения и конкретизации полномочий между уровнями публичной власти. Среди эффективных механизмов, обеспечивающих высокое нормативное качество, можно выделить экспертизу нормативных правовых актов.

Заключение

В теории источников финансового права подзаконным актам отводится отдельное место. Они образуют сложную иерархическую, многоуровневую подсистему, характеризующуюся множественностью видов и многообразием форм в единой системе финансово-правового регулирования. Особое значение подзаконные нормативные акты приобретают в кризисные периоды.

Исторический экскурс показал, что предпосылками появления концепции подзаконного регулирования, которая призвана организационно обеспечивать реализацию положений закона, выступает обособление закона в качестве основного регулятора финансовых отношений и самостоятельное функционирование законодательного органа.

Подзаконному акту отводится роль вторичного регулирования, суть которого сводится к конкретизации и детализации финансового законодательства в его "узком" значении. В то же время, как показало исследование, подзаконные акты нередко в нормотворческой и судебной практике рассматриваются частью законодательства в его широком понимании. Это порождает обоснованные научные споры и дискуссии, которые были отражены в работе.

В работе рассматриваются понятие и ряд требований, предъявляемых к подзаконному нормативному правовому акту в сфере публичных финансов.

В целом ему присущи все существенные признаки нормативного правового акта: издание в соответствующей форме и в установленном порядке уполномоченным органом, наличие правовых норм, обязательных для неопределенного круга лиц, неоднократность применения, обеспечение силой государственного принуждения, универсальность содержания, реквизиты и др.

Роль и специфика подзаконных нормативных правовых актов проявляется в их функциональном назначении. Закон, как правило, фокусирует внимание на принципиальных, наиболее важных, социально значимых аспектах

финансово-правового регулирования, возлагая на подзаконные акты уточнение и дальнейшее развитие законодательного замысла. Ведомственное нормотворчество освобождает законодателя от технических деталей, процедурных и прочих второстепенных вопросов. Оно выступает своеобразной донастройкой законодательного базиса, привязанной к конкретным обстоятельствам. Законодательство эффективно только тогда, когда оно обеспечено качественным подзаконным регулированием. Поэтому по своей функциональной роли подзаконный нормативный акт имеет равнозначное с законом значение.

Другой чертой подзаконного нормотворчества является оперативность, гибкость, меньшая формализация правотворческого процесса, высокая компетентность субъектов правотворческой деятельности. Значимость оперативного решения возрастает в ситуациях, которые носят экстраординарный характер и требуют незамедлительного реагирования.

Особенность подзаконного финансово-правового нормативного акта заключается в предметно-отраслевом признаке, то есть сфере финансовых отношений. Подзаконные нормативные акты неоднородны так же, как и сфера публичных финансов. Они имеют общие с законом цели и задачи, но регулируют лишь отдельные аспекты финансовых отношений.

Следствием динамичного развития финансовых отношений является их усложнение. Происходит рост подзаконного регулирования, что объективно приводит такому явлению, как инфляция правовой материи. Расширение пределов и чрезмерная свобода ведомственного правотворчества порождают проблему разграничения предметной области регулирования финансовых отношений законом и подзаконными актами.

Методологическим основанием решения обозначенной проблемы является четкое определение компетенции законодательного органа и органа исполнительной власти. Превышение предоставленной компетенции субъектом подзаконного правотворчества неизбежно приведет к нарушению требований

закона. Такой подзаконный акт становится дефектным, то есть неспособным осуществлять правовое регулирование.

По общему правилу подзаконный акт не может изменять или дополнять финансовое законодательство, что соответствует доктрине *intra vires* (в рамках прав). Подзаконные акты порождаются и издаются во исполнение законов, являясь своего рода их продолжением. Они должны им соответствовать, в чем проявляется их имманентная связь с законом, который выступает правовой основой их принятия. Однако на практике нередко приходится сталкиваться с тем, что орган исполнительной власти явно или неявно вторгается в исключительную сферу законодателя.

Перераспределение нормотворческих полномочий конституционно допустимо лишь в том случае, когда оно опирается на волю законодателя. Такой подход или концепция получила название "делегированного законодательства". Она широко применяется в налоговом, бюджетном, валютном праве. Важным условием легитимности такого делегирования является конкретное содержание передаваемых полномочий. Не меняя существо законодательных положений, ведомственные акты согласно данной концепции призваны выступить лишь их "развитием".

Подзаконное правотворчество неразрывно связано с законотворческим процессом и обладает высоким регулятивным потенциалом. В то же время следует разделять ситуации, когда подзаконный акт и закон применяются в системной взаимосвязи и когда прямая нормативная связь между ними отсутствует. Правительство РФ и Президент РФ могут действовать во исполнение своих конституционных полномочий.

Высокая степень динамизма самой отрасли финансового права выступила объективной причиной расширение ее предмета. За последние десятилетия финансовое право качественно изменялось. Развивались и дополнялись принципы, формы и методы правового регулирования публичных финансов. Появились новые подотрасли и институты, связи с другими отраслями права.

Иными словами, финансовое право значительно обогатилось. Сформировалась иерархически организованная система правовых норм, которая охватывает широкий спектр источников финансового права и сложно структурированный механизм правового регулирования публичных финансовых отношений.

А поэтому объективно возникает необходимость в систематизации подзаконных источников финансово-правового регулирования. Именно системообразующие связи, соединяющие множество нормативных правовых актов в единое целое, позволяют говорить о целостной системе финансово-правового регулирования. Они позволяют установить степень взаимного влияния и обнаружить слабые звенья в механизме правового регулирования. В результате систематизации происходит удаление неактуальной правовой материи и добавление необходимой, отражающей текущие потребности развития общества.

Систематизацию подзаконных актов предлагается проводить на основе отраслевого критерия, требований целостности, удобства пользования, идеологического и нормативного единства. Возможным вариантом решения проблемы упорядочения в том числе подзаконных актов могло бы стать принятие базового системообразующего Федерального закона "О нормативных правовых актах Российской Федерации".

Одной из проблем системности в правовом регулировании является проблема редундантности нормативного правового регулирования. Чрезмерная усложненность, юридически необоснованная избыточность и громоздкость норм приводят к бюрократизации права. Право перестает выполнять свои функции в обществе, теряет собственное предназначение и отдаляется от человека.

Другой проблемой является проблема своевременного и исчерпывающего подзаконного регулирования. Отстающее подзаконное правотворчество существенно замедляет претворение в жизнь законодательных решений. В этом

случае система правового регулирования лишается ее качественного признака — целостности.

Неоднородность финансовых отношений позволяет говорить и о различных видах подзаконных нормативных правовых актов. Выделено и проанализировано несколько классификационных оснований. Проведена классификация подзаконных нормативных правовых актов по таким основаниям, как форма (наименование) акта, субъект правотворчества, метод правового регулирования, характер предписаний, длительность действия по времени, юридическая сила акта, предмет (сфера) правового регулирования, характер действия подзаконных актов.

Проведение классификации источников финансового права и определения ее критериев объективно связывается со сложностями идентификации конкретных способов выражения финансово-правовых норм. Наряду с "классическими" источниками финансового права выделяются так называемые "нетипичные" источники финансового права. Особое внимание в работе уделено концепциям "мягкого финансового права" и "умного регулирования".

Следует признать, что сегодня нормотворчество перестало быть прерогативой только органов публичной власти. Профессиональные сообщества с согласия государства вполне успешно дополняют нормы государственного регулирования.

Правовая природа и роль нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ в области публичных финансов в настоящем диссертационном исследовании рассматриваются в конкретно-историческом контексте через призму противостояния санкционному давлению и оперативному реагированию на возникающие угрозы экономической безопасности России.

В работе отмечена тенденция расширения подзаконного регулирования в сфере, традиционно относящейся к ведению законодателя. Это и налоговое,

и валютное право, и другие финансово-правовые области. Параллельно мы видим нарастание тенденции экспансии публично-правового регулирования, в том числе за счет частного права. В этой связи подвижной становится не только сфера правового регулирования, но и его пределы.

Несмотря на крайнюю востребованность концепции "делегированного законодательства", мы ее рассматриваем как исключительную и временную меру. Отдельные вопросы, такие как установление базовых понятий, ограничение прав частных лиц, определение мер публично-правовой ответственности, элементов налога и др., не могут отдаваться подзаконному регулированию. Даже в сложных (экстремальных) ситуациях подзаконное регулирование не должно быть оторвано от общеправовых принципов, включая принцип законности. Это касается и области интерпретации законодательных актов.

В тех случаях, когда финансовый или налоговый орган издают акты информационно-разъяснительного характера, но при этом обладающие нормативными свойствами, это приводит к серьезным проблемам правоприменения и становится предметом судебного обжалования.

Указы Президента РФ занимают первую строчку в иерархии подзаконных нормативных правовых актов, при этом у них подчиненное положение по отношению к закону. Они не должны противоречить закону. Однако это не означает, что указы должны приниматься на основании и во исполнение закона. Очевидно, что в указе не могут содержаться положения, принципиально расходящиеся с законом. При этом отсутствие самого закона не лишает Президента РФ возможности принять акт по вопросам, требующим законодательного решения. Такой подход в целом опирается на доктрину "скрытых (подразумеваемых) полномочий", суть которой состоит в признании полномочий, прямо не закрепленных Конституцией РФ, но вытекающих из общих конституционных функций и полномочий.

В отношении данной концепции высказаны обоснованные возражения.

В то же время, когда мы сталкиваемся с вызовами экстраординарного характера, как, например, вспышка коронавирусной инфекции или угроза суверенитету, экономической безопасности, то концепция "скрытых" полномочий должна получить новое прочтение в контексте единства системы публичной власти. Такое регулирование конституционно допустимо, тем более если оно вызвано потребностями обеспечения суверенитета Российской Федерации, сохранения ее независимости.

Принятие опережающего правового регулирования становится оправданным, если оно обуславливается необходимостью оперативного реагирования. Промедление законодателя по каким-либо причинам может привести к еще более опасным последствиям.

Между тем применение "скрытых" полномочий должно быть взвешенным в целях обеспечения эффективного действия принципа разделения властей, системы сдержек и противовесов, с тем чтобы не допустить произвольного усиления одной ветви власти за счет другой. "Скрытые" полномочия предполагают вытекающую из них "скрытую" ответственность.

Самая многообразная и структурно сложная подсистема подзаконных нормативных актов — ведомственные источники финансового права. Эта подсистема в своей совокупности объединяет огромный массив нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих финансовую деятельность, а также актов особых субъектов нормотворчества, не относящихся в силу своего уникального финансово-правового положения к определенной ветви государственной власти.

В настоящем исследовании отмечается проникновения публично-правовых элементов регулирования в частноправовые. Наблюдается тенденция усиления регулирующего воздействия государства на экономику. Роль государства и публичных финансов в экономике сильно возрастает. Поле действия административных методов регулирования финансовой деятельность хозяйствующих субъектов в условиях кризиса расширяется.

Особенностью ведомственного правотворчества является их законодательная допустимость. Как правило, их место определено волей законодателя. Однако нередко на практике происходит субделегирование нормотворческих полномочий. Законодатель передает часть полномочий органу исполнительной власти, а тот в свою очередь частично передает их другому органу исполнительной власти. Проблема субделегирования нормотворческих полномочий нашла отражение в судебной практике, которая исходит из постулата: "Кому делегирована власть, сам не может делегировать эту власть далее".

Нормотворческая компетенция субъектов РФ и муниципалитетов в финансовой сфере значительно ограничена узким кругом решаемых задач, и тем не менее осуществляемое ведомственное финансово-правовое регулирование прямо влияет на качество жизни населения и эффективность ведения бизнеса.

Оно является необходимым условием обеспечения нормальной жизнедеятельности и гарантом защиты основных интересов общества и государства.

Региональные правительства, министерства и ведомства издают нормативные правовые акты в формах, установленных конституциями, уставами и законами каждого из субъектов Российской Федерации. В подавляющем большинстве регионов приняты законы, определяющие форму и порядок издания нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ.

В работе отмечается отсутствие унификации в наименовании нормативного правового акта на региональном уровне, несогласованность общих подходов разработки и принятия подзаконных нормативных правовых актов.

Концепции "опережающего правового регулирования" характерна и для регионального уровня. Происходит как бы частичное перераспределение

регуляторных полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

В рамках концепции делегированного законодательства подзаконное нормотворчество региональных органов исполнительной власти охватывает различные финансовые сферы, включая имущественное налогообложение. В большинстве случаев оно является субсидиарным и органично дополняет законодательный механизм регулирования, при этом охватывая лишь его отдельные аспекты.

Муниципальные нормативные правовые акты обладают аналогичными признаками, что и нормативные правовые акты государственных органов. В отдельных законах субъектов РФ понятие "муниципальный нормативный правовой акт" нормативно определено.

Одной из проблем регионального и муниципального нормотворчества является обеспечение качества нормативных правовых актов, т. е. придания им определенных свойств точности, определенности, последовательности. Не всегда присутствует краткость изложения нормативного текста. Излишняя сложность синтаксических конструкций и даже ошибки в грамматике и синтаксисе затрудняют нормативное восприятие. Решением этой проблемы могла бы стать независимая научная лингвистическая, правовая экспертиза нормативного правового акта.

Эта же проблема характерна и для ведомственного правотворчества. Усложняется сам текст нормативных правовых актов, затрудняется их уяснение. В таких условиях качество подготовки ведомственных актов является залогом их эффективной реализации.

Другой проблемой является определение пределов полномочий органов местного самоуправления в финансовой сфере, а также разграничение и конкретизация полномочий между уровнями публичной власти.

Представляется, что эффективность подзаконного правового регулирования обеспечивается через научную обоснованность, своевременность (оперативность) принятия, соответствие требованиям

правотворческой техники, соблюдение пределов правового регулирования.

Полученные результаты исследования указывают на области улучшения в создании системы эффективных и качественных нормативных правовых актов подзаконного уровня. Это по-прежнему остается одной из приоритетных задач правотворческой политики государства.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации и международные акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Официальный интернет — портал правовой информации. [Электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.gov.ru

2. Венская Конвенция о праве международных договоров (Заключена в Вене 23.05.1969) // Ведомости ВС СССР. —1986. — № 37. — ст. 772.

3. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) // Официальный сайт Евразийского экономического союза // URL: http://www.eaeunion.org

2. Акты представительных, исполнительных и иных органов власти

4. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ "О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Донецкой Народной Республики" // Собрание законодательства РФ. — 2022. — № 41. — ст. 6930.

5. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. — 2020. — № 45. — ст. 7061.

6. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // Собрание законодательства РФ. — 2020. № 11. — ст. 1416.

7. Федеральный закон от 19.12.2023 № 598-ФЗ "О приостановлении

Российской Федерацией действия отдельных положений международных договоров Российской Федерации по вопросам налогообложения" // Собрание законодательства РФ. — 2023. — № 52. — ст. 9511.

8. Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ "О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов" // Российская газета. — 2023. № 272.

9. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. — 2021. — № 52 (часть I). ст. 8973.

10. Федеральный закон от 01.04.2020 № 102-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. — 2020. — № 14 (часть I). — ст. 2032.

11. Федеральный закон от 01.04.2020 № 69-ФЗ "О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. — 2020. — № 14 (часть I). — ст. 1999.

12. Федеральный закон от 04.06.2018 № 127-ФЗ "О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств" // Собрание законодательства РФ. — 11.06.2018. — № 24. — ст. 3394.

13. Федеральный закон от 03.08.2018 № 334-ФЗ "О внесении изменений в статью 52 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. — 2018. — № 32 (Часть II). — ст. 5127.

14. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 14. — ст. 1649.

15. Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ "О бухгалтерском учете" // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 50. — ст. 7344.

16. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований" // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 7. — ст. 903.

17. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ "О безопасности" // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 1. — ст. 2.

18. Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ "Об аудиторской деятельности" // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 1. — ст. 15.

19. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 52 (ч. 1). — ст. 6228.

20. Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях" // Собрание законодательства РФ. — 2007. — № 49. — ст. 6076.

21. Федеральный закон от 30.12.2006 № 281-ФЗ "О специальных экономических мерах и принудительных мерах" // Собрание законодательства РФ. — 2007. — № 1 (1 ч.). — ст. 44.

22. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях" // Российская газета. — 2005. — № 161.

23. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 31. — ст. 3215.

24. Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ "О валютном регулировании и валютном контроле" // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 50. — ст. 4859.

25. Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности" // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 50. — ст. 4850.

26. Федеральный закон от 22.05.2003 № 54-ФЗ "О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской

Федерации" // Российская газета. — 2003. — № 99.

27. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — ст. 3822.

28. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 28. — ст. 2790.

29. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 2. — ст. 133.

30. Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации" // Российская газета. — 2001. — № 247.

31. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 31. — ст. 3824.

32. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 31. — ст. 3823.

33. Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ "О драгоценных металлах и драгоценных камнях" // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 13. — ст. 1463.

34. Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 29. — ст. 2757.

35. Закон РФ от 11.03.1992 № 2487-1 "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" // Российская газета. — 1992. —№ 100.

36. Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 "О банках и банковской деятельности" // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 6. — ст. 492.

37. Указ Президента РФ от 09.10.2023 № 752 "О временном порядке открытия федеральными органами исполнительной власти счетов в уполномоченных банках и осуществления валютных операций с

использованием таких счетов" // Собрание законодательства РФ. — 2023. — № 42. — ст. 7477.

38. Указ Президента РФ от 08.08.2023 № 585 "О приостановлении Российской Федерацией действия отдельных положений международных договоров Российской Федерации по вопросам налогообложения" // Собрание законодательства РФ. — 2023. — № 33. — ст. 6468.

39. Указ Президента РФ от 03.03.2023 № 138 "О дополнительных временных мерах экономического характера, связанных с обращением ценных бумаг" // Российская газета. — 2023. — № 47.

40. Указ Президента РФ от 21.11.2022 № 841 "О некоторых вопросах осуществления деятельности публичного акционерного общества "Промсвязьбанк" на территориях Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики" // Собрание законодательства РФ. — 2022. — № 48. — ст. 8449.

41. Указ Президента РФ от 18.03.2022 № 126 "О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации в сфере валютного регулирования" // Собрание законодательства РФ. — 2022. — № 12. — ст. 1808.

42. Указ Президента РФ от 08.03.2022 № 100 "О применении в целях обеспечения безопасности Российской Федерации специальных экономических мер в сфере внешнеэкономической деятельности" // Собрание законодательства РФ. — 2022. — № 11. — ст. 1671.

43. Указ Президента РФ от 05.03.2022 № 95 "О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами" // Собрание законодательства РФ. — 2022. — № 10. — ст. 1472.

44. Указ Президента РФ от 02.03.2022 № 83 "О мерах по обеспечению ускоренного развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. — 2022. — № 10. — ст. 1468.

45. Указ Президента РФ от 01.03.2022 № 81 "О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. — 2022. — № 10. — ст. 1466.

46. Указ Президента РФ от 28.02.2022 № 79 "О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций" // Собрание законодательства РФ. — 2022. — № 10. — ст. 1465.

47. Указ Президента РФ от 23.06.2020 № 412 "О единовременной выплате семьям, имеющим детей" // Собрание законодательства РФ. — 2020. — № 26. — ст. 4086.

48. Указ Президента РФ от 20.05.2004 № 644 "О Министре финансов Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 21. — ст. 2047.

49. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 11. — Ст. 945.

50. Указ Президента РФ от 25.08.1998 № 988 "О некоторых мерах по стабилизации финансовой системы Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 35. — ст. 4383.

51. Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 22. — ст. 2663.

52. Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2268 "О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году" // Российская газета.

— 1994. — № 3.

53. Распоряжение Президента РФ от 05.02.1993 № 85-рп "О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации" (вместе с "Порядком подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации") // Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 1993. — № 7. — ст. 598.

54. Постановление Правительства РФ от 29.03.2023 № 500 "О мерах по урегулированию задолженности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации, в 2023 и 2024 годах" // Собрание законодательства РФ. —2023. — № 14. — ст. 2463.

55. Постановление Правительства РФ от 15.04.2022 № 669 "Об утверждении Правил ведения перечня организаций, использующих сталь жидкую для получения продуктов (полупродуктов) металлургического производства путем литья, непосредственно используемых в технологическом процессе производства продукции при осуществлении деятельности по классам 25.40, 26, 28, 29 и 30 Общероссийского классификатора видов экономической деятельности, или производящих специальную сталь" // Собрание законодательства РФ. — 2022. — № 17. — ст. 2884

56. Постановление Правительства РФ от 06.03.2022 № 295 "Об утверждении Правил выдачи Правительственной комиссией по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации разрешений в целях реализации дополнительных временных мер экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации и иных разрешений, предусмотренных отдельными указами Президента Российской Федерации, а также реализации иных полномочий в указанных целях и внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных

инвестиций в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. — 2022. — № 11. — ст. 1689.

57. Постановление Правительства РФ от 22.08.2014 № 839 "О приобретении за счет средств Фонда национального благосостояния привилегированных акций кредитных организаций" // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 35. — ст. 4760.

58. Постановление Правительства РФ от 29.03.2013 № 276 "О расчете ставок вывозных таможенных пошлин на нефть сырую и отдельные категории товаров, выработанных из нефти, и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации" (вместе с "Методикой расчета ставок вывозных таможенных пошлин на нефть сырую", "Методикой расчета ставок вывозных таможенных пошлин на отдельные категории товаров, выработанных из нефти") // Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 13. — ст. 1577.

59. Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 "О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения" (вместе с "Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения") // Собрание законодательства РФ. — 2012. — № 36. — ст. 4902.

60. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 "О Федеральном казначействе" // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 49. — ст. 4908.

61. Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 "Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе" // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 40. — ст. 3961.

62. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 "О Министерстве финансов Российской Федерации" // Российская газета. — 2004. — № 162.

63. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 "О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 23. — ст. 2313.

64. Постановление Правительства РФ от 27.02.2003 № 127 "Об утверждении Положения о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. —2003. — № 9. — ст. 866.

65. Постановление Правительства РФ от 12.11.2002 № 814 "О порядке утверждения норм естественной убыли при хранении и транспортировке материально-производственных запасов" // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 46. — ст. 4596.

66. Постановление Правительства РФ от 26.12.2001 № 899 "Об утверждении Правил отнесения запасов полезных ископаемых к некондиционным запасам и утверждения нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах горнодобывающего и перерабатывающего производства" // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 53 (ч. 2). — ст. 5188.

67. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 33. — ст. 3895.

68. Распоряжение Правительства РФ от 05.03.2022 № 430-р "Об утверждении перечня иностранных государств и территорий, совершающих недружественные действия в отношении Российской Федерации, российских

юридических и физических лиц" // Собрание законодательства РФ. — 2022. — № 11. — ст. 1748.

69. Распоряжение Правительства РФ от 27.01.2015 № 98-р "Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году // Собрание законодательства РФ. — 2015. — № 5. — ст. 866.

70. Инструкция Банка России от 13.01.2020 № 201-И "О порядке проведения Банком России проверок соблюдения требований Федерального закона от 27 июля 2010 года № 224-ФЗ "О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и принятых в соответствии с ним нормативных актов Банка России" // Вестник Банка России. — 2020. — № 44.

71. Положение Банка России от 21.04.2022 № 792-П "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в Банке России" // Вестник Банка России. — 2022. — № 43.

72. Положение Банка России от 22.09.2017 № 602-П "О правилах подготовки нормативных актов Банка России" // Вестник Банка России. — 2017. —№ 84.

73. Положение Банка России от 03.08.2015 № 482-П "О единых требованиях к правилам осуществления деятельности по управлению ценными бумагами, к порядку раскрытия управляющим информации, а также требованиях, направленных на исключение конфликта интересов управляющего" // Вестник Банка России. — 2015. — № 117.

74. Указание Банка России от 19.01.2024 № 6675-У "О порядке сообщения о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принятия мер по недопущению любой возможности

возникновения конфликта интересов" // Вестник Банка России. — 2024. — № 12.

75. Указание Банка России от 24.12.2021 № 6036-У "О порядке согласования с Банком России документов саморегулируемой организации аудиторов в части положений, относящихся к деятельности аудиторских организаций, сведения о которых внесены Банком России в реестр аудиторских организаций, оказывающих аудиторские услуги общественно значимым организациям на финансовом рынке, а также предварительного согласования с Банком России положения о комитете аудиторских организаций на финансовом рынке" // Вестник Банка России. — 2022. — № 22.

76. Указание Банка России от 23.08.2021 № 5899-У "Об обязательных для профессиональных участников рынка ценных бумаг требованиях, направленных на выявление конфликта интересов, управление им и предотвращение его реализации" // Вестник Банка России. — 2021. — № 75.

77. Указание Банка России от 22.07.2020 № 5511-У "О требованиях к выявлению конфликта интересов и управлению конфликтом интересов управляющей компании инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов и специализированного депозитария" // Вестник Банка России. — 2020. — № 76.

78. Указание Банка России от 02.12.2019 № 5337-У "О требованиях к внутреннему документу (документам) по управлению конфликтами интересов оператора инвестиционной платформы" // Вестник Банка России. — 2020. —№ 5.

79. Указание Банка России от 07.05.2018 № 4791-У "О требованиях к организации организатором торговли системы управления рисками, связанными с организацией торгов, а также с осуществлением операций с собственным имуществом, и к документам организатора торговли, определяющим меры, направленные на снижение указанных рисков и

предотвращение конфликта интересов" // Вестник Банка России. — 2018. — № 72.

80. Указание Банка России от 21.06.2016 № 4049-У "О требованиях к порядку организации и обеспечения функционирования органов внутреннего контроля кредитного рейтингового агентства и о дополнительных требованиях к кредитному рейтинговому агентству по выявлению, предотвращению конфликта интересов, а также управлению им" // Вестник Банка России. — 2016. — № 65.

81. Приказ Минфина России от 10.06.2024 № 86н "Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации, выпускаемых с 2024 года" // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru 30.07.2024.

82. Приказ Минфина России от 18.07.2022 № 111н "Об установлении Порядка принятия и выдачи предварительного решения по вопросам применения методов определения таможенной стоимости товаров, ввозимых в Российскую Федерацию, а также принятия решения о прекращении действия предварительного решения" // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru. 20.10.2022.

83. Приказ Минфина России от 23.12.2021 № 222н "Об утверждении Порядка согласования документов саморегулируемой организации аудиторов и Порядка согласования кандидата на должность единоличного исполнительного органа саморегулируемой организации аудиторов и проверки его соответствия требованиям, установленным частями 2 - 4 статьи 17.2 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ "Об аудиторской деятельности" // СПС КонсультантПлюс.

84. Приказ Минфина России от 15.12.2020 № 1101 "Об утверждении Методических рекомендаций по планированию расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) в целях реализации инициативных проектов"// СПС КонсультантПлюс.

85. Приказ Минфина России от 26.08.2020 № 175н "Об установлении Порядка таможенного контроля таможенной стоимости товаров, вывозимых из Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс

86. Приказ Минфина России от 22.09.2015 № 145н "Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме" // СПС КонсультантПлюс.

87. Приказ Минфина России от 30.06.2015 № 100н "Об утверждении Положения об экспертной комиссии Министерства финансов Российской Федерации по ценностям Госфонда России" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2015. — № 44.

88. Приказ Минфина России от 28.12.2010 № 191н "Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации" // Российская газета. — 2011. — № 47.

89. Приказ Минфина России от 20.12.2007 № 140н "Об утверждении Порядка ведения Государственной долговой книги Российской Федерации в Министерстве финансов Российской Федерации" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2008. — № 6.

90. Приказ Минфина России № 86н, МНС России № БГ-3-04/430 от 13.08.2002 "Об утверждении Порядка учета доходов и расходов и хозяйственных операций для индивидуальных предпринимателей" // Российская газета. — 2002. — № 171.

91. Приказ ФАС России от 21.11.2024 № 887/24 "Об утверждении Порядка определения показателей ЦАК, ЦКС, ЦФР" // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru 25.11.2024.

92. Приказ Минюста России от 31.08.2023 № 222 "Об утверждении Методических указаний по юридико-техническому оформлению нормативных

правовых актов федеральных органов исполнительной власти" // СПС КонсультантПлюс.

93. Приказ Минпромторга России от 13.07.2022 № 2920 "Об утверждении перечня организаций, использующих сталь жидкую для получения продуктов (полупродуктов) металлургического производства путем литья, непосредственно используемых в технологическом процессе производства продукции при осуществлении деятельности по классам 25.40, 26, 28, 29 и 30 Общероссийского классификатора видов экономической деятельности, или производящих специальную сталь" // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 22.07.2022.

94. Приказ Минэкономразвития России от 03.08.2021 № 463 "Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя федеральными государственными гражданскими служащими Минэкономразвития России о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов" // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 07.09.2021.

95. Приказ МВД России № 495, ФНС России № ММ-7-2-347 от 30.06.2009 "Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений" // Российская газета. — 2009. — № 173.

96. Приказ МИД РФ № 6498, Минфина РФ № 40н от 08.05.2007 "Об утверждении Перечня иностранных государств, в отношении граждан и (или) организаций которых, аккредитованных в Российской Федерации, применяется освобождение от налогообложения налогом на добавленную стоимость при предоставлении им в аренду помещений на территории Российской Федерации" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2007. — № 26.

97. Приказ ФНС России от 17.02.2023 № ЕД-7-26/116@ "Об утверждении формата электронного путевого листа" // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 28.02.2023.

98. Приказ ФНС России от 30.11.2022 № ЕД-7-8/1134@ "Об утверждении Порядка предоставления налоговыми органами отсрочки, рассрочки по уплате задолженности по налогам, сборам и страховым взносам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и (или) налогов, сборов, страховых взносов, срок уплаты которых не наступил, инвестиционного налогового кредита" // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 30.12.2022.

99. Приказ ФНС России от 20.03.2020 № ЕД-7-2/181@ "О принятии в рамках осуществления контроля и надзора неотложных мер в целях предупреждения возникновения и распространения коронавирусной инфекции" // Нормативные акты для бухгалтера. — 2020. — № 7.

100. Приказ ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333@ "Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок" // Документы и комментарии. — 2007. — № 12.

101. Приказ ФНС России от 16.05.2007 № ММ-3-06/308@ "О внесении изменений в Приказ МНС России от 16.04.2004 № САЭ-3-30/290@ // Экономика и жизнь. — 2007. — № 23.

102. Приказ Счетной палаты РФ от 21.02.2018 № 19 "Об утверждении Положения о порядке получения федеральными государственными гражданскими служащими аппарата Счетной палаты Российской Федерации разрешения представителя нанимателя на участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческими организациями" // СПС КонсультантПлюс.

103. Приказ Счетной палаты РФ от 05.12.2011 № 121 "Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя федеральными государственными гражданскими служащими аппарата Счетной палаты Российской Федерации о возникновении личной заинтересованности, которая

приводит или может привести к конфликту интересов" // СПС КонсультантПлюс.

104. Регламент Счетной палаты Российской Федерации (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 26.09.2023 № 12ПК) // СПС КонсультантПлюс.

105. Письмо Минфина России от 31.08.2021 № 09-01-10/70276 "О направлении Методических рекомендаций" (вместе с "Методическими рекомендациями проведения анализа проектов нормативных правовых актов, определяющих правила предоставления субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг") // СПС КонсультантПлюс.

106. Письмо Минфина России от 05.12.2019 № 03-10-11/94616 "Об ознакомлении проверяемого лица с материалами таможенной проверки" // СПС КонсультантПлюс.

107. Письмо Минфина России от 31.10.2019 № 03-10-12/84139 "О способе ознакомления проверяемого лица с материалами таможенной проверки" // СПС КонсультантПлюс.

108. Письмо Минфина России от 01.09.2014 № 03-05-04-01/43535 // Акты и комментарии для бухгалтера. — 2014. — № 20.

109. Письмо Минфина России от 06.12.2012 № 03-03-06/1/630 "Об учете в целях налога на прибыль недостач и убытков от хищений в магазинах со свободным доступом посетителей к товарам" // Нормативные акты для бухгалтера. — 2013. — № 4.

110. Письмо ФНС России от 16.12.2024 № БС-4-11/14222@ "О неприменении письма ФНС России от 30.09.2024 № БС-4-11/11139@ (вместе с Письмом ФНС России от 13.12.2024 № БС-4-11/14177@)" // СПС КонсультантПлюс.

111. Письмо ФНС России от 24.03.2022 № СД-4-2/3586@ "О назначении ВНП в отношении аккредитованных IT-организаций" (вместе с Письмом Минфина России от 18.03.2022 № 03-02-06/21331) // СПС КонсультантПлюс.

112. Выписка из протокола заседания подкомиссии Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации от 24 апреля 2023 года № 157/3 (доведена Минфином России 29.04.2023 № 05-06-10/ВН-20705) // СПС КонсультантПлюс.

113. Выписка из протокола заседания подкомиссии Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации от 15 октября 2024 г. № 268/1 (доведена Минфином России 18.10.2024 № 05-06-09/ВН-45106) // СПС КонсультантПлюс.

114. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11.11.1996 № 781-II ГД "Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. —1996. — № 49. — ст. 5506.

115. Методические рекомендации по формированию и применению свободных цен и тарифов на продукцию, товары и услуги, утв. Минэкономики РФ 06.12.1995 № СИ-484/7-982 // СПС КонсультантПлюс.

3. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

116. Закон Московской области от 28.04.2023 № 70/2023-ОЗ "О нормативных правовых актах центральных исполнительных органов Московской области" // Ежедневные Новости. Подмосковье. — 2023. — № 81.

117. Закон Московской области от 05.12.2008 № 193/2008-ОЗ "О регистре муниципальных нормативных правовых актов Московской области" // Ежедневные Новости. Подмосковье. — 2008. — № 274.

118. Закон Вологодской области от 05.07.2012 № 2806-ОЗ "О нормативных правовых актах Вологодской области" // Красный Север. — 2012. — № 125.

119. Закон г. Москвы от 08.07.2009 № 25 "О правовых актах города Москвы" // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2009. — № 41.

120. Постановление администрации городского округа Щелково МО от 20.12.2023 № 4891 "Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги "Предоставление письменных разъяснений налоговым органам, налогоплательщикам, плательщикам сборов и налоговым агентам по вопросам применения нормативных правовых актов городского округа Щелково о местных налогах и сборах" // Время. — 2023. — № 49.

121. Постановление администрации городского округа Химки МО от 21.03.2023 № 419 "Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги "Предоставление письменных разъяснений налогоплательщикам и налоговым агентам по вопросам применения муниципальных нормативных правовых актов городского округа Химки Московской области о местных налогах и сборах" // Химкинские новости. — 2023. — № 12/1.

122. Постановление Правительства Ленинградской области от 27.07.2021 № 481 "Об утверждении Порядка предоставления грантов в форме субсидий из областного бюджета Ленинградской области субъектам малого и среднего предпринимательства, а также физическим лицам, применяющим специальный налоговый режим "Налог на профессиональный доход", в рамках государственной программы Ленинградской области "Стимулирование экономической активности Ленинградской области" // Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области http://www.lenobl.ru, 05.08.2021.

123. Постановление Правительства Москвы от 22.03.2022 № 407-ПП "О мерах экономической поддержки в условиях санкций и внесении изменений в

правовые акты города Москвы" // Вестник Москвы, № 18, 29.03.2022; Постановление Правительства Москвы от 22.04.2022 № 627-ПП "О финансовой поддержке, направленной на развитие туризма в городе Москве" // Вестник Москвы. — 2022. — № 24.

124. Постановление Правительства Москвы от 23.11.2021 № 1820-ПП "О предоставлении финансовой поддержки организациям, обеспечивающим развитие экономического потенциала города Москвы" // Вестник Москвы. — 2021. — № 30.

125. Постановление Правительства Москвы от 24.03.2020 № 212-ПП "О мерах экономической поддержки в условиях режима повышенной готовности" // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2020. — № 18.

126. Постановление Правительства Москвы от 27.12.2019 № 1863-ПП "О финансовой поддержке, направленной на развитие инновационной деятельности в городе Москве" // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2020. — № 1.

127. Постановление Правительства Москвы от 14.05.2014 № 257-ПП "О порядке определения вида фактического использования зданий (строений, сооружений) и нежилых помещений для целей налогообложения" // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2014. — № 28.

128. Постановление Правительства Москвы от 07.02.2014 № 37-ПП "Об утверждении Порядка предоставления финансовой поддержки безработным гражданам, гражданам, ищущим работу, при их переезде (переселении совместно с членами их семей) в другую местность для трудоустройства по направлению органов службы занятости населения города Москвы" // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2014. — № 8.

129. Приказ Минфина Нижегородской области от 22.11.2006 № 104 "Об утверждении Порядка согласования предоставления отсрочки, рассрочки, инвестиционного налогового кредита по уплате налогов и сборов в части областного бюджета" // Нижегородская правда. — 2007. — № 34(24765).

4. Нормативные и иные правовые акты, утратившие юридическую силу

130. Постановление Правительства РФ "О совершенствовании организации исполнения федеральных законов" от 11.11.2002 № 803 // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 46. — ст. 4582 (утратило силу).

131. Постановление Правительства РФ от 26.09.1995 № 962 "О взимании платы с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по автомобильным дорогам общего пользования" // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 40. — ст. 3817 (утратило силу).

132. Постановление Правительства РФ от 14.10.1996 № 1211 "Об установлении временных ставок платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам и использовании средств, получаемых от взимания этой платы" // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 43. — ст. 4924 (утратило силу).

133. Постановление Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" // Российская газета. — 1992. — № 205. (утратило силу).

134. Приказ Минфина РФ от 13.10.2003 № 91н "Об утверждении Методических указаний по бухгалтерскому учету основных средств" // Российская газета. — 2003. — № 250. (утратил силу).

135. Приказ Минфина РФ от 13.06.1995 № 49 "Об утверждении Методических указаний по инвентаризации имущества и финансовых обязательств" // Финансовая газета. — 1995. — № 28 (утратил силу с 01.04.2025).

136. Базовые нормативы платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение отходов. Коэффициенты, учитывающие экологические факторы (утв. Минприроды РФ 27.11.1992) // Закон. — 1993. — № 3 (утратили силу).

137. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части" // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2008. — № 1. (утратило силу).

138. Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 58 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов" // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). — 2013. — № 35. (утратило силу).

139. Постановление Правительства Кировской области от 20.12.2016 № 34/270 "Об утверждении порядка заключения инвестиционного договора о предоставлении налоговой преференции" // Официальный информационный сайт Правительства Кировской области http://kirovreg.ru, 22.12.2016 (утратило силу).

5. Акты российских судебных инстанций, особые мнения судей

140. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.03.2024 № 10-П "По делу о проверке конституционности частей 4 и 5 статьи 9, части 6 статьи 16, частей 1 и 4 статьи 18, частей 1, 2 и 11 статьи 20 Федерального закона "Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг" в связи с жалобой гражданки Ю. Д. Бронниковой" // Собрание законодательства РФ. — 2024. — № 12. — ст. 1670.

141. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2024 № 6-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 221 и подпункта 1 пункта 1 статьи 227 Налогового кодекса Российской Федерации, части 5 статьи 200 и

части 3 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ю. М. Бужина и Л. В. Салимжановой" // Собрание законодательства РФ. — 2024. — № 9. — ст. 1296.

142. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.10.2023 № 48-П "По делу о проверке конституционности части 1 статьи 2 Федерального закона от 20 июля 2020 года N 228-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей" в связи с жалобой гражданина С.А. Борисова" // Российская газета. — 2023. — № 247.

143. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2023 N 19-П"По делу о проверке конституционности части первой и пункта "в" части второй статьи 178 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также пункта 1 примечаний к данной статье в связи с жалобой гражданина С.Ф. Шатило" // Собрание законодательства РФ. — 2023. — № 18. — ст. 3389.

144. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.04.2023 № 22-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 235 Федерального закона "О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью "ИЗИ ЧАЙНА КОРПОРЭЙТ" // Собрание законодательства РФ. — 2023. — № 19м. — ст. 3519.

145. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.11.2022 № 48-П "По делу о проверке конституционности абзаца первого части 1 статьи 48 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой граждан Ю.А. Плахтеевой, А.Ю. Савушкиной и А.Ю. Яковлевой" // Собрание законодательства РФ. —2022. — № 47. — ст. 8304.

146. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2020 № 49-П "По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления

Губернатора Московской области "О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области" в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области" // Российская газета. — 2021. — № 6.

147. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.12.2019 № 39-П "По делу о проверке конституционности положений статьи 13 Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий", пунктов 3 и 5 статьи 7, пункта 1 части 1 и части 2 статьи 8 Закона города Москвы "Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения" в связи с жалобами граждан А. Л. Мейсснер, Е. С. Михайловой и Е. Б. Шашевой" // Вестн. КС РФ. — 2019. — № 6.

148. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.07.2018 № 35-П "По делу о проверке конституционности части первой статьи 208 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Т.В. Ивановой, И.М. Митина и Е.В. Шкотова" // Вестн. КС РФ. — 2018. — № 6

149. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2018 № 33-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования - городского округа "Город Чита" // Вестн. КС РФ. — 2018. — № 6.

150. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.2018 № 27-П "По делу о проверке конституционности абзаца второго части 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области" // Вестн. КС РФ. — 2018. — № 6.

151. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.03.2017 № 10-П "По делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63

Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга"// Вестн. КС РФ. — 2017. — № 4.

152. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.03.2017 № 9-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Налогового кодекса Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е. Н. Беспутина, А. В. Кульбацкого и В. А. Чапланова" // Вестн. КС РФ. — 2017. — № 4.

153. Постановление Конституционного Суда РФ от 26.04.2016 № 13-П "По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой администрации муниципального образования "Нерюнгринский район" // Вестн. КС РФ. — 2016. — № 5.

154. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона "О Верховном Суде Российской Федерации" и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества "Газпром нефть" // Вестн. КС РФ. — 2015. — № 3.

155. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2014 № 12-П "По делу о проверке конституционности пунктов 2 - 6 статьи 13 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" в связи с

жалобой граждан В. Л. Герасименко и Л. Н. Герасименко" // Вестн. КС РФ. — 2014. — № 4.

156. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.12.2013 № 26-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области "О транспортном налоге" в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области" // Вестн. КС РФ. — 2014. — № 2.

157. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.06.2012 № 13-П "По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1086 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Тимашова" // Вестн. КС РФ. — 2012. — № 4.

158. Постановление Конституционного Суда РФ от 20.12.2010 № 22-П "По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в связи с жалобой администрации города Благовещенска" // Вестн. КС РФ. — 2011. — № 1.

159. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.03.2010 № 5-П "По делу о проверке конституционности положений статьи 242.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации" // Вестн. КС РФ. — 2010. — № 3.

160. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.12.2009 № 20-П "По делу о проверке конституционности положения абзаца пятого подпункта 2 пункта 1 статьи 165 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации" // Вестн. КС РФ. — 2010. — № 1.

161. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2009 № 8-П "По делу о проверке конституционности положения подпункта "б" пункта 4

Постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан" // Вестн. КС РФ. — 2009. — № 3.

162. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.04.2007 № 5-П "По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" и пункта 8 Правил выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы "Государственные жилищные сертификаты" на 2004 - 2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы "Жилище" на 2002 - 2010 годы, в связи с жалобами ряда граждан" // Вестник КС РФ. — 2007. — № 3.

163. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 № 2-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "О связи" в связи с запросом Думы Корякского автономного округа" // Вестн. КС РФ. — 2006. — № 3.

164. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 № 12-П "По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева" // Вестн. КС РФ. —2006. — № 1.

165. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 № 9-П "По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа" // Вестн. КС РФ. — 2005. — № 4.

166. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.05.2005 № 6-П "По делу о проверке конституционности Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" в

связи с запросами Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай, Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С.Н. Шевцова" // Вестн. КС РФ. — 2005. — № 4.

167. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия" // Вестн. КС РФ. — 2004. — № 4.

168. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.04.2004 № 7-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и Постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2001 года N 538 "О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов" в связи с жалобой международной общественной организации "Ассоциация морских лоцманов России" и автономной некоммерческой организации "Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга" // Вестн. КС РФ. — 2004. — № 4, № 6.

169. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.2004 № 1-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации" // Вестн. КС РФ. — 2004. — № 2.

170. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 14-П "По делу о проверке конституционности положений статьи 35 Федерального закона "Об акционерных обществах", статей 61 и 99 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в

связи с жалобами гражданина А.Б. Борисова, ЗАО "Медиа-Мост" и ЗАО "Московская Независимая Вещательная Корпорация" // Вестн. КС РФ. — 2003. —№ 5.

171. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2003 № 12-П "По делу о проверке конституционности положений статьи 4, пункта 1 статьи 164, пунктов 1 и 4 статьи 165 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 11 Таможенного кодекса Российской Федерации и статьи 10 Закона Российской Федерации "О налоге на добавленную стоимость" в связи с запросами Арбитражного суда Липецкой области, жалобами ООО "Папирус", ОАО "Дальневосточное морское пароходство" и ООО "Коммерческая компания "Балис" // Вестн. КС РФ. — 2003. — № 5.

172. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.04.2003 № 5-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 84 Федерального закона "Об акционерных обществах" в связи с жалобой открытого акционерного общества "Приаргунское" // Вестн. КС РФ. — 2003. — № 3.

173. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.04.2003 № 4-П "По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 7 Федерального закона "Об аудиторской деятельности" в связи с жалобой гражданки И. В. Выставкиной" // Вестн. КС РФ. — 2003. — № 3.

174. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе" в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева" // Вест. КС РФ. — 2002. — № 3.

175. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.11.2001 № 15-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 16 Закона Российской

Федерации "О сертификации продукции и услуг" в связи с жалобой гражданина В.П. Редекопа" // Вестн. КС РФ. — 2002. — № 1.

176. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2001 № 9-П "По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года N 1709 "О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы" // Вестн. КС РФ. — 2001. — № 6.

177. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.04.2001 № 7-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт - Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ "АвтоВАЗ" и "Комбинат "Североникель", обществ с ограниченной ответственностью "Верность", "Вита - Плюс" и "Невско - Балтийская транспортная компания", товарищества с ограниченной ответственностью "Совместное российско - южноафриканское предприятие "Эконт" и гражданина А. Д. Чулкова" // Вестн. КС РФ. — 2001. — № 5.

178. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1999 № 3-П "По делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года "О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О судоустройстве РСФСР", Уголовно - процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях" в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан" // Вестн. КС РФ. — 1999. — № 3.

179. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П "По делу о толковании статей 71 (пункт "г"), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации" // Вестн. КС РФ. — 1999. — № 3.

180. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.07.1998 № 22-П "По делу о проверке конституционности Постановлений Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1995 года N 962 "О взимании платы с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по автомобильным дорогам общего пользования" и от 14 октября 1996 года N 1211 "Об установлении временных ставок платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам и использовании средств, получаемых от взимания этой платы" // Вестн. КС РФ. — 1998. — № 6.

181. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П "По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации" // Вестн. КС РФ. — 1998. — № 5.

182. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П "По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации" // Вестн. КС РФ. — 1998. — № 2.

183. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.1997 № 3-П "По делу о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года "О введении платы за выдачу лицензий на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции" // Вестн. КС РФ. — 1997. — № 1.

184. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.04.1997 № 6-П "По делу о соответствии Конституции Российской Федерации пунктов 8 и 9 Постановления Правительства Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. N 479 "Об отмене вывозных таможенных пошлин, изменении ставок акциза на нефть и дополнительных мерах по обеспечению поступления доходов в федеральный бюджет" // Вестн. КС РФ. — 1997. — № 4.

185. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.1997 № 11-П "По делу о проверке конституционности пункта "б" части первой статьи 1 Закона Республики Мордовия от 20 января 1996 года "О временных

чрезвычайных мерах по борьбе с преступностью" в связи с жалобой гражданина Р.К. Хайрова" // Вестн. КС РФ. — 1997. — № 5.

186. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1997 № 17-П "По делу о проверке конституционности Постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. N 1090-1 ГД "О некоторых вопросах применения Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и от 11 октября 1996 г. N 682-II ГД "О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации" // Вестн. КС РФ. — 1997. — № 6.

187. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.1997 № 16-П "По делу о проверке конституционности статьи 11.1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года "О Государственной границе Российской Федерации" в редакции от 19 июля 1997 года" // Вестн. КС РФ. — 1997. — № 6.

188. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 № 20-П "По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года "О федеральных органах налоговой полиции" // Вестн. КС РФ. — 1996. — № 5.

189. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. N 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом" // Вестн. КС РФ. — 1996. — № 3.

190. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П "По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской

Республики", Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино - ингушского конфликта", Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 "Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа", Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 "Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации" // Вестн. КС РФ. — 1995. — № 5.

191. Определение Конституционного Суда РФ от 25.04.2024 № 1072-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Льяновой Асет Сулеймановны на нарушение ее конституционных прав подпунктами 1 и 2 пункта 3 статьи 378.2 Налогового кодекса Российской Федерации, а также подпунктом 4 пункта 1.4 Порядка определения вида фактического использования зданий (строений, сооружений) и нежилых помещений для целей налогообложения" // СПС КонсультантПлюс.

192. Определение Конституционного Суда РФ от 09.02.2023 № 226-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества "Кировский молочный комбинат" на нарушение его конституционных прав абзацем пятым части 1 статьи 3 Закона Кировской области "О пониженной налоговой ставке налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в областной бюджет, для отдельных категорий налогоплательщиков" и абзацем третьим пункта 2.4 Порядка заключения инвестиционного договора о предоставлении налоговой преференции" // СПС КонсультантПлюс.

193. Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2022 № 2581-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества "Научно-производственное объединение Геофизика-ТНВ" на

нарушение его конституционных прав подпунктом 4 пункта 1.4, пунктами 3.9(2), 3.10(1) и 3.11 Порядка определения вида фактического использования зданий (строений, сооружений) и нежилых помещений для целей налогообложения" // СПС КонсультантПлюс.

194. Определение Конституционного Суда РФ от 11.04.2019 № 867-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы публичного акционерного общества Банк "ЮГРА" на нарушение конституционных прав и свобод подпунктами 2 и 7 пункта 1 статьи 189.26 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)", а также статьей 73 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" // СПС КонсультантПлюс.

195. Определение Конституционного Суда РФ от 08.11.2018 № 2725-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб общества с ограниченной ответственностью "АГРУПП" на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 8 статьи 75, пункта 1 статьи 388 и подпункта 1 пункта 1 статьи 394 Налогового кодекса Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс.

196. Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2018 № 1683-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Ровелстрой" на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 64 и статьей 68 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, абзацем первым пункта 4 статьи 101 и абзацем вторым пункта 7 статьи 101.4 Налогового кодекса Российской Федерации, а также частью первой статьи 6 Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности" // СПС КонсультантПлюс.

197. Определение Конституционного Суда РФ от 25.01.2018 № 14-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы публичного акционерного общества "Нижнекамскнефтехим" на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом 12 пункта 1 статьи 31, пунктом 1 статьи 36, пунктами 1 и 5 статьи 90 Налогового кодекса Российской Федерации, а также частью 1 статьи 75

Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс.

198. Определение Конституционного Суда РФ от 10.03.2016 № 571-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Чебаркульская птица" на нарушение конституционных прав и свобод абзацем четвертым пункта 8 статьи 101 Налогового кодекса Российской Федерации" // Вестн. КС РФ. — 2016. — № 6.

199. Определение Конституционного Суда РФ от 24.12.2013 № 2101-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Степанова Валерия Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и Инструкции по судебному делопроизводству в районном суде" // СПС КонсультантПлюс.

200. Определение Конституционного Суда РФ от 21.11.2013 № 1893-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Султанова Олега Вильевича на нарушение его конституционных прав статьей 195, пунктом 2 статьи 196 и статьей 198 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, статьей 28 Федерального закона "О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации", а также пунктом 27 медицинских критериев определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека" // СПС КонсультантПлюс.

201. Определение Конституционного Суда РФ от 22.11.2012 № 2163-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зубко Михаила Ивановича на нарушение его конституционных прав подпунктом 3 пункта 1 и пунктом 2 статьи 8 Федерального закона "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний", а также подпунктом "г" пункта 2 Положения об оплате дополнительных расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию застрахованных лиц, получивших повреждение здоровья

вследствие несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний" // СПС КонсультантПлюс.

202. Определение Конституционного Суда РФ от 20.10.2011 № 1346-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Рашидова Василия Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями Федерального закона "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний" // СПС КонсультантПлюс.

203. Определение Конституционного Суда РФ от 03.02.2010 № 136-О-П "По жалобе гражданина Репы Николая Федоровича на нарушение его конституционных прав пунктом 50 статьи 35 Федерального закона "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Вестн. КС РФ. — 2010. — № 4.

204. Определение Конституционного Суда РФ от 03.02.2010 № 165-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Арбитражного суда Омской области о проверке конституционности пункта 1 статьи 4 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 2 статьи 66 Земельного кодекса Российской Федерации" // Вестн. КС РФ. — 2010. — № 4.

205. Определение Конституционного Суда РФ от 17.06.2008 № 452-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Сахалинской областной Думы о проверке конституционности подпункта "а" пункта 2 статьи 21 и подпункта 51.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации" // Вестн. КС РФ. — 2009. — № 1.

206. Определение Конституционного Суда РФ от 15.11.2007 № 817-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Мельниковой Фаины Фадеевны на нарушение ее конституционных прав Налоговым кодексом Российской Федерации и приказом Министерства финансов Российской Федерации "Об утверждении формы налоговой декларации по единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности и Порядка ее заполнения" // СПС КонсультантПлюс.

207. Определение Конституционного Суда РФ от 08.02.2007 № 381-О-П "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества "Ростелеком" на нарушение конституционных прав и свобод положениями пунктов 5 и 7 статьи 78 Налогового кодекса Российской Федерации и части 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации" // Вестн. КС РФ. — 2007. — № 5.

208. Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.2007 № 633-О-П "По жалобе гражданина Тимова Евгения Михайловича на нарушение его конституционных прав рядом положений Федерального закона "О радиационной безопасности населения" и Положения о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения" // Вестн. КС РФ. — 2007. — № 6.

209. Определение Конституционного Суда РФ от 02.03.2006 № 58-О "По жалобе гражданина Смердова Сергея Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации" // Вестн. КС РФ. — 2006. — № 4.

210. Определение Конституционного Суда РФ от 12.07.2006 № 375-О "По запросу Конституционного Суда Республики Карелия о проверке конституционности положений пункта 50 статьи 35 и части 2 статьи 153

Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Вестн. КС РФ. — 2007. — № 1.

211. Определение Конституционного Суда РФ от 05.07.2005 № 289-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Законодательного собрания Красноярского края и Совета администрации Красноярского края о проверке конституционности пункта 5 статьи 1 и подпункта 3 пункта 3 статьи 346.26 Налогового кодекса Российской Федерации" // Вестн. КС РФ. — 2005. — № 6.

212. Определение Конституционного Суда РФ от 21.04.2005 № 191-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Миронова Валерия Валентиновича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 256 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации" // Вестн. КС РФ. — 2005. — № 6.

213. Определение Конституционного Суда РФ от 14.12.2004 № 451-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области о проверке конституционности пункта 1 статьи 374 Налогового кодекса Российской Федерации" // Вестн. КС РФ. — 2005. — № 3.

214. Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2004 № 301-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сурова Михаила Васильевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 89 Закона Вологодской области "О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области" и пункта 1 постановления Законодательного Собрания Вологодской области от 10 сентября 2003 года "О назначении даты

выборов депутатов Законодательного Собрания области и губернатора области" // СПС КонсультантПлюс.

215. Определение Конституционного Суда РФ от 26.06.2003 № 221-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Баталова Николая Гавриловича на нарушение его конституционных прав рядом положений пенсионного законодательства" // СПС КонсультантПлюс.

216. Определение Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 № 284-О "По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" и статьи 7 Федерального закона "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации" // Вестн. КС РФ. — 2003. — № 2.

217. Определение Конституционного Суда РФ от 10.10.2002 № 327-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гладкова Владимира Михайловича на нарушение его конституционных прав Указами Президента Российской Федерации "О замещении вакантных должностей федеральных судей" и "О продлении срока полномочий народных заседателей верховных судов республик, краевых, областных судов, Московского и Санкт-Петербургского городских судов, суда автономной области, судов автономных округов, районных и военных судов" // СПС КонсультантПлюс.

218. Определение Конституционного Суда РФ от 09.04.2002 № 68-О "По запросу Арбитражного суда Республики Карелия о проверке конституционности пункта 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статей 4 и 11 Закона Российской Федерации "О донорстве крови и ее компонентов" // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 29. — ст. 3004.

219. Определение Конституционного Суда РФ от 17.10.2001 № 196-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Атабек Бэты Александровны на нарушение ее конституционных прав рядом положений пенсионного законодательства"// СПС КонсультантПлюс.

220. Определение Конституционного Суда РФ от 15.12.2000 № 294-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества "Нефтяная компания "ЮКОС" на нарушение конституционных прав граждан - акционеров пунктом 3 статьи 3 Закона Российской Федерации "О таможенном тарифе" // Вест. КС РФ. — 2001. — № 2.

221. Определение Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 № 268-О "По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" // Вестн. КС РФ. — 2001. — № 2.

222. Определение Конституционного Суда РФ от 14.03.1995 № 6-О "По жалобе гражданина Бурдачева Вячеслава Ивановича"// СПС КонсультантПлюс.

223. Определение Конституционного Суда РФ от 28.06.1995 № 35-О "О признании обращения граждан Кулькова Ивана Васильевича и Кульковой Антонины Климовны не соответствующим требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс.

224. Особое мнение судьи КС РФ А. Л. Кононова к Постановлению КС РФ от 27.01.2004 № 1-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений …" // Вестн. КС РФ. — 2004. — № 2.

225. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ В. О. Лучина по Постановлению Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 1996. — № 3.

226. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А. Л. Кононова по Постановлению Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 № 14-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2004. — № 6.

227. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами" // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2019. — № 2.

228. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2016 № 63 "О рассмотрении судами споров об оплате энергии в случае признания недействующим нормативного правового акта, которым установлена регулируемая цена" // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2017. — № 2.

229. Постановление Верховного Суда РФ от 03.07.2015 № 5-АД15-20 // СПС КонсультантПлюс.

230. Решение Верховного Суда РФ от 26.11.2024 № АКПИ24-758 // СПС КонсультантПлюс.

231. Решение Верховного Суда РФ от 18.04.2024 № АКПИ23-1033// СПС КонсультантПлюс.

232. Решение Верховного Суда РФ от 13.12.2023 № АКПИ23-957 // СПС КонсультантПлюс.

233. Решение Верховного Суда РФ от 12.10.2022 № АКПИ22-653 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2023. — № 12.

234. Решение Верховного Суда РФ от 23.01.2020 № АКПИ19-899 // СПС КонсультантПлюс.

235. Решение Верховного Суда РФ от 21.08.2018 № АКПИ18-608 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2019. — № 8.

236. Решение Верховного Суда РФ от 08.08.2019 № АКПИ19-438 // СПС КонсультантПлюс.

237. Решение Верховного Суда РФ от 23.04.2019 № АКПИ19-112 // СПС КонсультантПлюс.

238. Решение Верховного Суда РФ от 12.02.2003 № ГКПИ03-49 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2004. — № 3.

239. Решение Верховного Суда РФ от 30.07.1999 № ГКПИ99-542 // СПС КонсультантПлюс.

240. Решение ВАС РФ от 04.12.2013 № ВАС-13048/13 // СПС КонсультантПлюс.

241. Решение ВАС РФ от 08.10.2010 № ВАС-9939/10 // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). — 2010. — № 43.

242. Постановление Президиума ВАС РФ от 19.07.2005 № 3788/05 // Вестник ВАС РФ. — 2005. — № 12.

243. Постановление Президиума ВАС РФ от 25.05.1999 № 6104/98 // СПС КонсультантПлюс.

244. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 11.07.2024 № АПЛ24-246 // СПС КонсультантПлюс.

245. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 17.01.2023 № АПЛ22-589 // СПС КонсультантПлюс.

246. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 30.11.2021 № АПЛ21-495 // URL: https://vsrf.ru/lk/practice/appeals/11370814#11370814

247. Определение Верховного Суда РФ от 28.11.2024 № 19-УДП24-38-К5 // СПС КонсультантПлюс.

248. Определение Верховного Суда РФ от 29.08.2024 № 305-ЭС24-8895 // СПС КонсультантПлюс.

249. Определение Верховного Суда РФ от 30.07.2024 № 45-УД24-29-К7 // СПС КонсультантПлюс.

250. Определение Верховного Суда РФ от 01.06.2022 № 309-ЭС22-7425 // СПС КонсультантПлюс.

251. Определение Верховного Суда РФ от 01.11.2021 № АКПИ21-938 // СПС КонсультантПлюс.

252. Определение Верховного Суда РФ от 27.05.2020 № 309-ЭС20-6503 // СПС КонсультантПлюс.

253. Определение Верховного Суда РФ от 17.11.2016 № 78-АПГ16-11 // СПС КонсультантПлюс.

254. Определение Верховного Суда РФ от 25.10.2016 № 305-КГ16-15577 // СПС КонсультантПлюс.

255. Определение Верховного Суда РФ от 20.05.2015 № 44-АПГ15-4 // СПС КонсультантПлюс.

256. Определение Верховного Суда РФ от 19.05.2010 № 5-Г10-43 // СПС КонсультантПлюс.

257. Определение Верховного Суда РФ от 27.08.2008 № 1-Г08-58 // СПС КонсультантПлюс.

258. Определение Верховного Суда РФ от 04.10.2006 № 83-Г06-15// СПС КонсультантПлюс.

259. Определение Верховного Суда РФ от 15.05.2003 № КАС03-167 // СПС КонсультантПлюс.

260. Определение Верховного Суда РФ от 02.07.2002 № КАС02-310 // СПС КонсультантПлюс.

261. Определение Верховного Суда РФ от 31.08.1999 № КАС99-223 // СПС КонсультантПлюс.

262. Постановление ФАС Московского округа от 13.03.2012 // СПС КонсультантПлюс.

263. Постановление ФАС Московского округа от 01.03.2007, 09.03.2007 № КА-А40/1243-07 // СПС КонсультантПлюс.

264. Постановление ФАС Поволжского округа от 25.03.2005 № А06-3351У/4-21/04 // СПС КонсультантПлюс.

265. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 06.03.2023 № Ф04-8062/2022 // СПС КонсультантПлюс.

266. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 01.06.2005 № Ф04-2407/2005(10707-А27-35) // СПС КонсультантПлюс.

267. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 18.06.2024 № Ф01-1941/2024 // СПС КонсультантПлюс.

268. Постановления ФАС Восточно-Сибирского округа от 12.12.2005 № А19-5581/05-45-Ф02-6153/05-С1// СПС КонсультантПлюс.

269. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 04.08.2023 № Ф09-1680/23 по делу № А60-52217/2022 // СПС КонсультантПлюс.

270. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 04.03.2022 № Ф09-10461/21 по делу № А76-24967/2021// СПС КонсультантПлюс.

271. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 09.02.2021 № Ф09-61/21 // СПС КонсультантПлюс.

272. Постановление ФАС Уральского округа от 06.02.2007 № Ф09-195/07-С2 // СПС КонсультантПлюс.

273. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 06.03.2021 № Ф08-132/2021 // СПС КонсультантПлюс.

274. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19.02.2021 № Ф08-944/2021 // СПС КонсультантПлюс.

275. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 24.12.2024 № 10АП-12762/2024 // СПС КонсультантПлюс.

276. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.10.2020 № 15АП-14844/2020 // СПС КонсультантПлюс.

277. Решение Вологодского областного суда от 13.03.2024 № 3а-40/2024 "О признании частично недействующими приказов Департамента имущественных отношений Вологодской области от 17.11.2022 № 101-н, от 20.11.2023 № 103-н" // Красный Север. — 2024. — № 48.

278. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 09.03.2017 по делу № 33а-3467/2017 // СПС КонсультантПлюс.

6. Учебная литература, комментарии законодательства

279. Авакьян С. А. Конституционное право России: Учеб. курс: В 2 т. Т. 2. — М., 2007. — 778 с.

280. Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 2. — М.: Юрид. лит. 1982. — 360 с.

281. Бержель Ж.-Л. Общая теория права. / Пер. с фр.; под общ. ред. В.И. Даниленко. — М.: NOTA BENE, 2000. — 576 с.

282. Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право: учебник. — М.: Норма; ИНФРА-М, 2013. — 352 с.

283. Ивановский И. А. Русское государственное право: конспект лекций, читанных в Александровской Военно-Юридической Академии. — СПб.: Типо-литография Н. С. Егорова. 1908. — 554 с.

284. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. — СПб.: Тип. Спб. Акц. Общ. "Слово", 1908. — 509 с.

285. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. — М., 2009. — 608 с.

286. Марченко М. Н. Источники права: учеб. пособие. — М.: Проспект, 2015. — 768 с.

287. Суворов Н. С. Лекции по энциклопедии права. — М.: Печатня А. И. Снегиревой, 1907. — 129 с.

288. Тихомиров Ю.А., Котелевская И. В. Правовые акты: Учебно-практическое и справочное пособие. — М.: Юринформцентр, 1999. — 381 с.

289. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. — М.: ИНФРА-М, 1997. — 570 с.

290. Теория права и государства: Курс лекций / Под ред. Н. М. Марченко. — Москва: Зерцало, 1998. — 475 с.

291. Тютин Д. В. Налоговое право: Курс лекций // СПС КонсультантПлюс. 2020.

292. Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд. — М.: Юрист, 1999. — 599 с.

293. Хвостов В. М. Общая теория права. Элементарный очерк. — СПб.; М.; Варшава; Вильно, 1906. — 136 с.

294. Черданцев А. Ф. Теория государства и права: Учеб. — М.: Юрайт, 1999. — 432 с.

7. Научные монографии

295. Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. — М.: Издательство МГТУ им. Н. Э. Баумана. 2009. — 160 с.

296. Блауберг И. В., Юдин Э. Г. Становление и сущность системного подхода. — М.: Наука, 1973. — 271 с.

297. Блосфельдт Г. Э. "Законная" сила Свода законов в свете архивных данных. — Петроградъ: Сенатская типография, 1917. — 280 с.

298. Бошно С. В. Нормативные правовые акты Российской Федерации. — М.: Глобус, 2005. — 128 с.

299. Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. — М.: Элит, 2012. — 296 с.

300. Государственный язык России: нормы права и нормы языка / под ред. С. А. Белова, Н. М. Кропачева. — СПб.: Изд-во Санкт-Петерб. ун-та, 2018. — 130 с.

301. Демин А. В. Принцип определенности налогообложения: монография. — М.: Статут, 2015. — 368 с.

302. Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. ред. С. Ю. Кашкин. — М.: ИНФРА-М, 2012. — 698 с.

303. Евтихиев А. Ф. Законная сила актов администрации. — Люблин: Губернская тип., 1911. — 287, III, [1] с.

304. Еремин С. Г. Акты "мягкого права" в системе источников финансового права России: концептуальная основа: монография. — Москва: Проспект, 2020. — 240 с.

305. Запольский С. В. Теория финансового права. Научные очерки. — М: Российская академия правосудия, 2010. — 372 с.

306. Иеринг Р. фон. Борьба за право / пер. с 11-го нем. изд. И. Юровского. 3-е изд. — С-Петербургъ: Типо-Лит. А.Г. Розена, 1908. — 85 с.

307. Источники и формы права в современной финансово-правовой науке: монография / под ред. Х. В. Пешковой. — Москва: ИНФРА-М, 2023. — 380 с.

308. Кельзен Г. Чистое учение о праве. 2-е изд / пер. с нем. М. В. Антонова и С. В. Лёзова. — СПб.: ООО Издательский Дом "Алеф-Пресс", 2015. — 542 с.

309. Керимов Д. А. Культура и техника законотворчества. — М.: Юрид. лит., 1991. — 160 с.

310. Коркунов Н. М. Указ и закон. — СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича. 1894. — 408 с.

311. Кутафин О. Е. Избранные труды: В 7 т. Т. 1. Предмет конституционного права: Монография. — М.: Проспект, 2011. — 426 с.

312. Кухнина Л. Ю. Гибридные источники права: проблемы формирования и перспективы развития. — М.: Юрлитинформ, 2018. — 157 с.

313. Кучаков Р., Савельев Д. Сложность правовых актов в России: Лексическое и синтаксическое качество текстов / под ред. Д. Скугаревского. — СПб.: ИПП ЕУСПб, 2018. — 20 с.

314. Лучин В.О., Мазуров А.В. Указы Президента РФ. Основные социальные и правовые характеристики. — М..: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. — 303 с.

315. Лучин В. О. Указное право в России. — М.: ХГЦ Велес, 1996. — 52с.

316. Мальцев Г. В. Социальные основания права. — М.: Норма: ИНФРА - М, 2011. — 800 с.

317. Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства: юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. — М.: Юрнд. Лит., 1967. — 174 с.

318. Монтескье Ш. Л. О духе законов / сост., пер. А.В. Матешук. — М: Мысль, 1999. — 672 с.

319. О нормативных правовых актах в Российской Федерации (проект федерального закона) / рук. авт. коллектива Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2021. — 96 с.

320. Парсонс Т. О структуре социального действия. — М.: Академический проект, 2002. — 880 с.

321. Пиликин Г. Г. Становление финансового права России (теория и практика особой формы публичного права): монография / под ред. С. В. Запольского. — М.: Юридическая фирма Контракт, 2017. — 350 с.

322. Поленина С. В. Теоретические проблемы системы советского законодательства / отв. ред.: Р. О. Халфина. — М.: Наука, 1979. — 205 с.

323. Публичное право в условиях кризисов XXI века: российский и зарубежный опыт: Монография / под. ред. К. В. Давыдов. — Москва: Проспект, 2023. — 302 с.

324. Румянцев М. Б. Правотворчество в Российской Федерации: монография. — Чебоксары: ИД "Среда", 2019. — 324 с.

325. Рябов А. А. Влияние гражданского права на налоговые отношения (доктрина, толкование, практика): монография. — М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2014. — 224 с.

326. Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. — М.: Юриспруденция, 2019. — 272 с.

327. Скуратов Д. Ю. Отдельные проблемы участия Президента РФ в правотворческом процессе / под ред. С. А. Авакьяна. — М.: ЮРИСТЪ 2007. — 141 с.

328. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. — М.: Наука, 1972. — 288 с.

329. Черданцев А. Ф. Толкование советского права. — М.: Юридическая литература, 1979. — 168 с.

330. Чиркин В. Е. Законодательная власть: монография. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. — 336 с.

331. Шебанов А. Ф. Форма советского права. — М.: Юрид. лит., 1968. — 216 с.

332. Эшби У. Р. Введение в кибернетику / перевод с англ. Д. Г. Лахути; под ред. В. А. Успенского; с пред А. Н. Колмогорова. — Москва: Издательство иностранной литературы, 1959. — 432 с.

333. Ядрихинский С. А. Законные интересы налогоплательщиков: проблемы теории и практики: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М.: Проспект, 2020. — 384 с.

8. Научные статьи и иные публикации

334. Абдиева Д. А., Рогачев М. А. Систематизация законодательства: опыт Российской империи // Вестник МГПУ. Серия "Юридические науки". — 2021. — № 8. — С. 80-85.

335. Абрамова А. И. Подзаконное правотворчество в современном понимании: реалии и перспективы // Журнал российского права. — 2019. — № 8. — С. 25-35.

336. Авакьян С. А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 8. — С. 3-12.

337. Авакьян С. А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. — 2003. — № 11. — С. 43-54.

338. Агамагомедова С. А. Проблемы усмотрения в нормотворчестве федеральных органов исполнительной власти // Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы. XXIV Международная научно-практическая конференция, в рамках XIII Московской юридической недели. — М., 2024. — С. 211-214.

339. Акопян О. А. Изменение границ правового регулирования в финансовом праве // Журнал российского права. — 2012. — № 6. — С. 91-96.

340. Аленкин Н. Е. О правовой природе внутриведомственных нормативных документов // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. — 2022. — № 2. — С. 100-123.

341. Андрианова Н. Г. Установление "налога на выход" как потенциально возможный путь расширения российских мер по деофшоризации // Юрист. — 2021. — № 4. — С. 55-58.

342. Анисифорова М. В., Цоколова О. И. Научная обоснованность нормотворческой инициативы федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. — 2024. — № 9. — С. 39-46.

343. Анисифорова М. В. Научная правовая экспертиза как гарантия качества административно-правовых норм // Административное право и процесс. — 2020. — № 9. — С. 27-31.

344. Арзамасов Ю. Г. Ведомственный правотворческий процесс: структура, содержание, перспективы развития (ч. 1) // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2007. — № 4-6. — С. 13-14.

345. Арзамасов Ю. Г., Певцова Е. А. Новое "указное" нормотворчество: общая характеристика результатов; тенденции развития // Государство и право. — 2010. — № 1. — С. 12-20.

346. Артемов Н. М., Пономарева К. А. Элементы прогрессивного налогообложения доходов физических лиц в контексте принципа прямых и обратных связей // Правоприменение. — 2021. — № 1. — С. 68-79.

347. Багдасаров В. Ю. Основания классификации правотворчества // Журнал российского права. — 2012. — № 11. — С. 49-57.

348. Басова А. В. Правила и стандарты саморегулируемых организаций как источники предпринимательского права // Юридический мир. — 2008. — № 4. — С. 59-63.

349. Бахрах Д. Н., Бурков А. Л. Акты правосудия как источники административного права // Журнал российского права. — 2004. — № 2. — С. 11-22.

350. Беликов Е. Г. Принцип социальной направленности финансового правового регулирования // Ленинградский юридический журнал. — 2013. — № 3 (33). — С. 29-33.

351. Белицкая А. В., Лаутс Е. Б. Правовая концепция "умного регулирования" финансового рынка // Банковское право. — 2023. — № 2. — С. 7-15.

352. Березина Е. А. Пределы правового регулирования общественных отношений: проблемы понимания, классификация и значение в механизме правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15, № 4 (113). — С. 42-55.

353. Берсенев А. А. Институт поручений и указаний главы Российского государства в системе президентского конституционализма // Государственная власть и местное самоуправление. — 2024. — № 6. — С. 47-50.

354. Берталанфи Л. фон. История и статус общей теории систем // Системные исследования: ежегодник. — М.: Наука, 1973. — С. 20-37.

355. Бланкенагель А. Только законодатель вправе вводить ограничения / интервьюер М. Завязочникова // Налоговед. — 2013. — № 7. — С. 45-51.

356. Бондарь Н. С. Нетипичные источники судебного правоприменения: конституционные механизмы формирования и реализации // Журнал российского права. — 2024. — № 2. — С. 5-27.

357. Бошно С. В. Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы // Право и современные государства. — 2015. — № 2. — С. 6-19.

358. Бошно С. В. Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов // Журнал российского права. — 2004. — № 12. — С. 51-60.

359. Бошно С. В. Развитие признаков нормативного правового акта в современной правотворческой практике // Журнал российского права. — 2004. — № 2. — С. 95-106.

360. Бошно С. В. Доктринальные и другие нетрадиционные формы права // Журнал российского права. — 2003. — № 1. — С. 82-91.

361. Бошно С. В., Пытикова Т. А. Приказ: нормативный или правоприменительный акт? // Юрист. — 2005. — № 10. — С. 10-12.

362. Бочкарева Е. А. Акты Президента Российской Федерации в бюджетной сфере // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — № 2. — С. 50-60.

363. Бочкарева Е. А. Нормотворческая деятельность органов финансового контроля специальной компетенции // Право и практика. — 2021. — № 1. — С. 115-119.

364. Братко А. Г. Специфика нормативных актов Банка России // Право и экономика. — 2006. — № 7. — С. 19-26.

365. Букреева К. А. Нерациональность использования языковых правил в нормах подзаконных нормативных правовых актов Курской области // Glossa: Вестник студенческой науки. Издание кафедры теории и истории государства и права Курского государственного университета. — 2024. — № 8. — С. 108-113.

366. Вантеева Н. В. Обеспечение качества актов муниципального правотворчества // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 4. — С. 7-15.

367. Вантеева Н. В. Пределы муниципального правового регулирования: научное и практическое измерения // Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28-30 марта 2012 года / С.А. Авакьян, Д.С. Агапов, Н.И. Акуев и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. — М.: Юрист, 2012. — С. 617-626.

368. Васянина Е. Л. Формирование современной модели правового регулирования финансовых отношений // Финансовое право. — 2022. — № 11. — С. 2-6.

369. Верстов В. В. Указы в правовой системе России: история и современность // Человек. Сообщество. Управление. — 2007. — № 3. — С. 11-34.

370. Власенко Н. А. Конкретизация в праве: методологические основы исследования // Журнал российского права. — 2014. — № 7. — С. 60-75.

371. Волкова С. Н. Проблемы определения признаков подзаконных нормативных правовых актов в РФ // Пролог: журнал о праве. — № 2. — 2013. — С. 73-80.

372. Гаджиев Г. А., Войниканис Е. А. Pacing problem и возрождение судебного нормотворчества // Закон. — 2021. — № 6. — С. 122-138.

373. Грищенко Г. А. Институт посланий Президента Российской Федерации в механизме легитимации государственной власти // Российский юридический журнал. — 2011. — № 6. — С. 32-41.

374. Гук П. А. Судебное нормотворчество: вопросы теории и практики // Lex russica. — 2016. — № 7. — С. 14-27.

375. Гурин С. Д. К вопросу о юридической силе нормативных актов Банка России // Современное право. — 2014. — № 6. — С. 12-15.

376. Давыдова М. Л. "Умное регулирование" как основа совершенствования современного правотворчества // Журнал российского права. — 2020. — № 11. С. 14-29.

377. Демин А. В. К вопросу о концепте "Мягкого права" в современном юридическом дискурсе // История государства и права. — 2014. — № 7. — С. 18-22.

378. Демин А. В. Дискреция в налоговом праве // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2017. — № 1. — С. 42-55.

379. Демин А. В. Законодательная инфляция и судебный активизм как способ ее преодоления: на примере налоговых споров // Право и образование. — 2016. — № 2. — С. 88-99.

380. Должиков А. В., Васильева А. Ф. Конституционное право на мотивированное управление // Сравнительное конституционное обозрение. — 2024. — № 2. — С. 19-44.

381. Домченко А. С. Регулятивный потенциал писем федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. — 2022. — № 1. — С. 27-30.

382. Еремин С. Г. Современная концепция "мягкого финансового права" в российской системе права // Право и экономика. — 2019. — № 12. — С. 66-68.

383. Ермаков Э. Ю. Обжалование локальных нормативных актов в судебном порядке // Судья. — 2020. — № 12. — С. 41-44.

384. Ермолаева А. В. Работа с документами, входящими в систему нормативных правовых актов // Делопроизводство. — 2023. — № 1. — С. 23-28.

385. Ершова Е. А. Федеральные законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права // Трудовое право. — 2007. — № 11. — С. 3-26.

386. Ефимова Л. Г. Источники правового регулирования общественных отношений в киберпространстве // Lex russica. 2020. — № 3. — С. 114-120.

387. Желдыбина Т. А. О контроле высших судов за делегированным законотворчеством // Администратор суда. — 2024. — № 1. — С. 30-32.

388. Журавлева О. О. Принципы правовой модификации отношений в налоговой сфере // Финансовое право. — 2023. — № 7. — С. 8-13.

389. Замотаева Е. К. Обеспечение законности нормативных правовых актов органов исполнительной власти // Журнал российского права. — 2010. — № 9. — С. 24-37.

390. Запольский С. В., Бочкарева Е. А., Кожушко С. В. Общетеоретические проблемы российского финансового права: обзор научных исследований // Государство и право. — 2020. — № 11. — С. 58-71.

391. Злобин А. В. Рысина Е. П. Законы и подзаконные акты в системе нормативных правовых актов Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. — 2009. — № 3. — С. 218-224.

392. Злобин А. В. Юридическая природа подзаконных нормативных актов в Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2012. — № 5 (88). — С. 34-39.

393. Зорькин В. Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. — 2004. — № 12. — С. 3-9.

394. Зорькин В. Д. Конституционный контроль как фактор совершенствования российского законодательства // Журнал российского права. — 2023. — № 5. — С. 86-102.

395. Зуйков А. В. Политика в рамках права: "правила игры" для Президента // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 2. — С. 25-31.

396. Иванов О. Б., Бухвальд Е. М. Указы Президента Российской Федерации как инструмент стратегического целеполагания в российской экономике // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. — 2019. — С.7-24.

397. Казанцев С. М. Проверка подзаконных нормативных правовых актов Конституционным Судом Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. — 2015. — № 1. — С. 1-6.

398. Казьмин И. Ф., Поленина С. В. "Закон о законах": проблемы издания и содержания // Советское государство и право. — 1989. — № 12. — С. 3-9.

399. Кашанина Т. В. Эволюция форм права // Lex russica. — 2011. — № 1. — С. 34-53.

400. Кнутов А. В., Чаплинский А. В., Алимпеев Д. Р. Язык нормативных правовых актов: пора ли бить тревогу? // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2022. — № 3. — С. 399-426.

401. Ковалева В. В. Конкретизация права как основа эффективного правоприменения // Евразийский юридический журнал. — 2019. — № 8 (135). — С. 46-49.

402. Кононов А. М. Классификация источников финансового права: дискуссионные вопросы // Финансовое право. — 2022. — № 12. — С. 37-41.

403. Кордик Д. Н. Понятие и содержание нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти: теоретические и правовые аспекты // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. — 2015. — № 5. — С. 82-94.

404. Кравченко И. А. Принцип социальной направленности финансово-правового регулирования // Вестник экономики, права и социологии. — 2017. — № 2. — С. 80-83.

405. Краснов М. А. Закон силен, когда сильна власть // Российская газета. 1997. 18 марта.

406. Краснов М. А. Доктрина "подразумеваемых (скрытых) полномочий" главы государства в российской конституционно-правовой практике // Конституционный вестник. — 2010. — № 2. — С. 68–81.

407. Красюков А. В. Трансформация налоговой системы России на современном этапе // Налоги. 2024. № 2. С. 2-5.

408. Красюков А. В. Чрезвычайное налоговое право // Финансовое право. 2024. № 7. С. 18-22.

409. Красюков А. В. Чрезвычайные меры налогово-правового характера в контексте принципа справедливости налогообложения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. — 2024. — № 2 (57). — С. 260-268.

410. Кривенкова М. В. К вопросу о разграничении контрмер и реторсий в современном международном праве // Международное публичное и частное право. — 2024. — № 1. — С. 6-9.

411. Кузнецова О. А. Отмена нормативного правового акта как основание утраты юридической силы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2023. — № 4. — С. 590-601.

412. Кузьменко А. В. Акты высших судебных органов в системе источников трудового права // Известия вузов. Правоведение. — 2012. — № 2. — С. 247-249.

413. Лазарев В. В. Судебный активизм в формировании правового пространства // Журнал российского права. — 2021. — № 9. — С. 5-17.

414. Лапина М.А. Правотворческая функция исполнительной власти: предложения по совершенствованию // Российская юстиция. — 2013. — № 1. — С. 4-7.

415. Лебедева Н. В. Акты Президента Российской Федерации в системе источников конституционного права // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 7. — С. 45-48.

416. Лелетина А. В. Юридический язык ведомственного нормотворчества: проблемы правового регулирования и практики // Журнал российского права. — 2024. — № 9. — С. 88-102.

417. Лукичев К. Е. Третье послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации через призму финансово-правовых отношений // Финансовое право. — 2011. — № 1. — С. 3-5.

418. Лукьянова Е. А. Указное право, как российский политический феномен // Журнал российского права. — 2001. — № 10. — С. 55-67.

419. Малько А. В., Гайворонская Я. В. Теория правовых актов: необходимость и пути создания // Государство и право. — 2012. — № 2. — С. 15-24.

420. Марченко М. Н. Судебный прецедент: разнообразие понятий и многообразие форм проявления // Журнал российского права. — 2006. — № 6. — С. 96-107.

421. Минбалеев А. В. Трансформация регулирования цифровых отношений // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. — 2019. — № 12. — С. 31-36.

422. Митусова И. А. Подзаконное нормотворчество исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Административное право и процесс. — 2024. — № 6. — С. 19-21.

423. Михеева И. В. Российское правотворчество: традиционные акценты истории // Журнал российского права. — 2010. — № 10. — С. 98-105.

424. Никифоров М. В. Регламент Конституционного Суда Российской Федерации как подзаконный нормативный правовой акт // Юрист. — 2017. — № 21. С. 22-25.

425. Обгольц С. А. Поручения Президента Российской Федерации - локальный правовой акт конституционного уровня // Государственная власть и местное самоуправление. — 2023. — № 7. — С. 20-23.

426. Обгольц С. А. Конституционно-правовая природа послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2022. — № 7. — С. 52-55.

427. Омелехина Н. В. Обеспечительная функция публичных финансов в контексте конституционных принципов социального государства // Журнал российского права. — 2021. — № 8. — С. 76-85.

428. Омельченко А. Г. Валютное регулирование как инструмент обеспечения государственного суверенитета Российской Федерации в условиях глобальных вызовов // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — № 12. — С. 62–71.

429. Ордина О. Н. Понятие и виды указов Президента РФ как источников административного права // Государственная власть и местное самоуправление. — 2013. — № 7. — С. 25-27.

430. Пашенцева Д. Д. Система источников права Российской империи в XIX веке: основные характеристики и особенности развития // Вестник МГПУ. Серия: Юридические науки. — 2021. — № 2 (42). — С. 96-103.

431. Пашенцев Д. А. Российская законотворческая традиция: онтология процесса // Журнал российского права. — 2018. — № 8. — С. 5–13.

432. Пиголкин А. С., Казьмин И. Ф., Рахманина Т. Н. Инициативный проект закона "О нормативно-правовых актах Российской Федерации" // Государство и право. — 1992. — № 7. — С. 76-86.

433. Пиликин Г. Г. Понимание и соотношение категорий "система финансового права", "структура финансового права" и "система финансового законодательства" в современный период // Российский юридический журнал. — 2011. — № 6. — С. 180-189.

434. Плешанова О. П. Государственное регулирование корпоративной сферы: актуальные вопросы // Закон. — 2023. — № 12. — С. 29-47.

435. Поленина С. В., Лазарев Б. М., и др. Инициативный проект федерального закона о законах и иных нормативно-правовых актах РФ // Государство и право. — 1995. — № 3. — С. 57-68.

436. Попкова Ж. Г. Вопросы применения измененных положений Налогового кодекса РФ о патентной системе налогообложения // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — № 2. — С. 81-89.

437. Пономарева К. А. Судебные акты и акты "мягкого права" в системе источников налогового права // Налоги. — 2018. — № 6. — С. 12-15.

438. Пятковская Ю. В. Систематизация финансового законодательства: состояние и перспективы // Финансовое право. — 2016. — № 9. — С. 12-15.

439. Рагозин В. А. Законодательство Российской Федерации в узком и широком смыслах // Конституционное и муниципальное право. — 2024. — № 3. — С. 7-10.

440. Рогачев М. А. Соотношение закона и подзаконного нормативного акта в период Российской империи // Вестник МГПУ. Серия: Юридические науки. — 2019. — № 4 (36). — С. 94-98.

441. Ручкина Г. Ф. Некоторые антикризисные финансовые меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства // Банковское право. — 2022. — № 3. — С. 29-37.

442. Рыкова А. А. Soft law в финансовом праве России // Реформы и право. 2016. — № 3. — С. 15-24.

443. Савиных В. А. К проблеме подзаконного уровня правового регулирования кадастровой стоимости // Закон. — 2016. — № 4. — С. 119-126.

444. Селивановский И. С. Акты, обладающие нормативными свойствами: благо или ошибка правового регулирования (признание "квазинормативных" актов в правовой системе России) // Юридическая мысль. — 2018. — № 5 (109). — С. 55-61.

445. Серова О. А. Саморегулирование в условиях цифровой трансформации общественных отношений // Гражданское право. — 2023. — № 3. — С. 16-18.

446. Сехин И. В. Принцип своевременности правотворчества: проблемы реализации // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 2. — С. 26-35.

447. Сидоренко Э., Савельев А., и др. Нужно ли регулировать биткоин? // Закон. — 2017. — № 9. — С. 20-33.

448. Силкин В. В. Транспарентность исполнительной власти в цифровую эпоху // Российский юридический журнал. — 2021. — № 4. — С. 20-31.

449. Скоробогатов А. В. Детерминанты бюрократизации права в российском обществе // Российское право онлайн. — 2022. — № 1. — С. 32-40.

450. Сорокин В. В., Ибрагимов Ж. И. Обзор законов о нормативно-правовых актах стран СНГ // Российско-Азиатский правовой журнал. — 2023. — № 2. — С. 48-52.

451. Сосновский С. А. Прекращение и приостановление СИДН: порядок и последствия // Налоговед. — 2023. — № 6. — С. 31-34.

452. Сухова Н. И. К вопросу о нейтрализации закона на уровне подзаконного правотворчества // Вестник Юридического факультета Южного федерального университета. — 2021. — Т. 8. — № 1. — С. 41-45.

453. Тимошина Е. В. Критерии нормативности интерпретационных правовых актов в российской судебной практике / Е.В. Тимошина, А.А. Краевский // Правоприменение. — 2022. — Т. 6. — № 4. — С. 220-243.

454. Титовская А. В. Категория "предел" как философско-юридическое понятие // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2015. — № 2 (103). — С. 90-92.

455. Тихомиров Ю. А., Рахманина Т. Н., Хабибулин А. Г. Закон о нормативных правовых актах - актуальная повестка дня // Журнал российского права. — 2006. — № 5 (113). — С. 88-93.

456. Толстик В. А. К вопросу о юридической силе актов, принятых в рамках делегированных нормотворческих полномочий // Юрист. — 2001. — № 10. — С. 31-34.

457. Турбанов А. В. Саморегулирование в аудите: отражение в законодательстве, науке и практике // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 3. — С. 17-27.

458. Уманская В. П. Тенденции правотворческой деятельности Президента РФ и направления ее совершенствования // Закон. — 2010. — № 5. — С. 29-35.

459. Уманская В. П. Способы определения юридической силы правовых актов // Административное право и процесс. — 2013. — № 5. — С. 18-20.

460. Хаванова И. А. Правовая модель частичного приостановления действия международных налоговых договоров России // Финансовое право. — 2023. — № 10. — С. 20-25.

461. Червенюк В. И., Ивашина К. И., Романько А. И. Делегированное законодательство в современных правовых системах: юридическая конструкция и конституционная практика // Юридическая техника. — 2013. — № 7 (ч.2). — С. 832-843.

462. Чуряев А. В. К вопросу о допустимости иска о понуждении к принятию нормативного правового акта // Вестник гражданского процесса. — 2024. — № 5. — С. 286-303.

463. Шохин С. О. Экспансия финансового права: правовое обеспечение бюджетной и налоговой политики в кризисных условиях // Финансовое право. — 2016. — № 11. — С. 8-9.

464. Щелоков К. С. Понятие бюрократизации права // История государства и права. — 2007. — № 8. — С. 10-11; № 12. — С. 17-19.

465. Юртаева Е. А. Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества // Журнал российского права. — 2006. — № 5. — С. 12-22.

9. Диссертации и авторефераты диссертаций

466. Александрова М. А. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник российского права: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2017. — 256 с.

467. Александрова И. Р. Проблемы обеспечения конституционной законности в организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. — Ставрополь, 2009. — 191с.

468. Айдаева Д. З. Принцип регулярности пересмотра налогового законодательства в государствах общего права: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2017. — 210 с.

469. Белоусов С. А. Законодательный дисбаланс (доктрина, теория, практика): дис. ... докт. юрид. наук. — Саратов, 2015. — 501 с.

470. Беликов Е. Г. Проблемы финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. — Саратов, 2016. — 47 с.

471. Верстов В. В. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации: Теоретический и историко-правовой анализ: дис. … канд. юрид. наук. — Краснодар, 2006. — 196 с.

472. Гаврилова Ю. А. Интерпретация и конкретизация права: проблемы смыслообразования: дис. … докт. юрид наук. — Волгоград. 2016. — 500 с.

473. Гамидов М. Ш. Конкретизация норм права: дис. … канд. юрид. наук. — Н. Новгород, 2010. — 203 с.

474. Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: дис. ... докт. юрид. наук. — М., 2000. — 371 с.

475. Громова З. Е. Правовое регулирование процедур внешнего государственного финансового контроля: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2023. — 241с.

476. Грушин Ф. В. Подзаконные нормативные правовые акты – источники уголовно-исполнительного права: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2004. 241 с.

477. Еремин С. Г. Источники финансового права как отрасли российского права: дис. ... докт. юрид. наук. Курск, 2025. 449 с.

478. Кичалюк О. Н. Акты Президента Российской Федерации (Конституционно-правовой аспект): дис. … канд. юрид. наук. — Саратов, 1999. — 176с.

479. Колесников А. В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты: дис. ... докт. юрид. наук. — Саратов, 2022. — 589 с.

480. Красюков А. В. Имущественное налоговое правоотношение: дис. ... докт. юрид. наук. — Воронеж, 2022. — 467 с.

481. Кривых И. А. Источники налогового права Российской Федерации: понятие, проблемы классификации, основные принципы действия: дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2009. — 284 с.

482. Лесовая Т. С. Конкретизация права и определенность права как парные правовые категории: дис. … канд. юрид. наук. — М., 2020. — 198 с.

483. Переплетчикова А. И. Конкретизационные нормы российского права: дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2020. — 233 с.

484. Скуратов Д. Ю. Проблемы участия Президента Российской Федерации в правотворческом процессе: дис. … канд. юрид. наук. — Москва. 2002. — 220 с.

485. Толстик В. А. Иерархия источников российского права: дис. ... докт. юрид. наук. — Н. Новгород. 2002. — 494 с.

486. Уманская В. П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты: дис. ... докт. юрид. наук. — М., 2014. — 410 с.

487. Хидзев А. Т. Акты главы государства в системе законодательства (сравнительно-правовое исследование): дис. … канд. юрид. наук. — Москва, 2018. — 198 с.

488. Червяков Н. Н. Проблемы совершенствования ведомственного нормотворчества: на материалах МВД: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2000. — 140 с.

489. Чужикова Н. И. Источники финансового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2004. — 23 с.

10. Иностранные источники

490. Закон Туркменистана от 26.08.2017 №589-V "О правовых актах" // Нейтральный Туркменистан. — 2017. — № 242-243.

491. Конституционный закон Азербайджанской Республики от 21.12.2010 № 21-IVKQ "О нормативных правовых актах" // газета "Азербайджан". — 2011. — № 37.

492. Codification of Administrative Procedure, J.-B Auby (ed.), Bruylant. 2014. P. 159-160.

493. Collingridge D. The social control of technology. New York: St. Martin's Press, 1980. 200 p.

494. Craig P. Ultra vires and the foundations of judicial review // The Cambridge Law Journal. 1998. Vol. 57. No. 1. P. 63-90.

495. Craig P. Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation // Europ. L. Rev. 2011. Vol. 36. No. 5. P. 672.

496. Dinah Shelton. Introduction: Law, Non-Law and the Problem of "Soft Law". In Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System. Oxford University Press, 2003. P. 1-18.

497. Di Robilant A. Genealogies of Soft Law // The American Journal of Comparative Law. 2006. Vol. 54, No. 3. P. 499-554

498. Gai P., Kemp M., Serrano A.S., Schnabel I. Regulatory complexity and the quest for robust regulation // ESRB. Report of the Advisory Scientific Committee. 2019. No. 8. 51 p.

499. Gruen D., Sayegh A. The Evolution of Fiscal Policy in Australia // Oxford Review of Economic Policy. 2005. Vol. 21. No. 4. p. 618-635.

500. Gunningham N. Smart regulation // Regulatory Theory: Foundations and applications / eds. by P. Drahos. Canberra, Australia: The Australian National University, 2017. P. 133 - 148.

501. Hart James. Ordinance Making Powers of the President // The North American Review, Jul., 1923, Vol. 218, No. 812 (Jul., 1923), pp. 59-66.

502. Hart James. The Emergency Ordinance: A Note on Executive Power // Columbia Law Review, Vol. 23, No. 6 (Jun., 1923), pp. 528-535.

503. Hufbauer, G., Shott, J., Elliott, K., Oegg, B. Economic Sanctions Reconsidered. 3rd ed. Peterson Institute for International Economics, 2009. 248 p.

504. Lessig L. Code Is Law // Harvard Magazine. 2000. No. 1. URL: https://www.harvardmagazine.com/2000/01/code-is-law-html

505. Lessig L. Code, and Other Laws of Cyberspace. N.Y.: Basic Book. 2006. 311 p.

506. Lo Puckit L. The System Approach to Law // Cornell Law Review. 1997. No. 3. P. 481-485.

507. McLean I. Fiscal Federalism in Australia // Public Administration. 2004. Vol. 82, No. 1. P. 21-38.

508. Muchmore A.I. Uncertainty, Complexity, and Regulatory Design // Houston Law Review. 2016. Vol. 53. No. 5. P. 1354 - 1355.

509. Perez Jarpa C. Exit Taxation and Value Creation. Amsterdam: IBFD, 2024. 620 p.

510. Shaffer G., Pollack M.A. Hard and Soft Law: What Have We Learned? // Minnesota Legal Studies Research Paper No. 12 - 17 (April 23, 2012). URL: http://ssrn.com/abstract=2044800

511. Weinberg Y. An introduction to General Systems Thinking. N Y. 1972. P. 51-86.

11. Справочные источники (энциклопедии, словари)

512. Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С. А. Кузнецов. — СПб.: Норинт, 2000. — 1536 с.

513. Ванян А. Б. Афоризмы о юриспруденции. — М.: Узоречье, 1999. — 525с.

514. Ожегов С. И. Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. — М.: ООО "А ТЕМП", 2006. —944с.

515. Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев и др. — М.: Сов. Энциклопедия, 1983. — 840 с.

516. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров. — 6-е изд., доп. и перераб. — М.: Тихомиров М. Ю., 2009. — 1087 с.

12. Послания, политико-правовые акты, законопроекты

517. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13.06.2013 "О бюджетной политике в 2014 - 2016 годах" // Пенсия. — 2013. — № 6.

518. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.02.2024 "Послание Президента Федеральному Собранию" // Российская газета. — 2024. — № 46.

519. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.02.2023 "Послание Президента Федеральному Собранию" // Российская газета. — 2023. — № 39.

520. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 "Послание Президента Федеральному Собранию" // Российская газета. — 2020. — № 7.

521. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019 "Послание Президента Федеральному Собранию" // Российская газета. — 2019. — № 38.

522. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 // Российская газета. — 2018. — № 46.

523. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 05.11.2008 "Послание Президента РФ Федеральному Собранию" // Российская газета. — 2008. — № 230.

524. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17.02.1998 "Общими силами - к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)" // Российская газета. — 1998. — № 36.

525. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06.03.1997 "Порядок во власти - порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)" // Российская газета. — 1997. — № 47.

526. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 16.02.1995 "О действенности государственной власти в России" // Российская газета. — 1995. — № 36.

527. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2025 год и период 2026 и 2027 годов (разработаны Банком России) // СПС КонсультантПлюс.

528. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года" утв. Правительством РФ 29.09.2018 № 8028п-П13 // URL: http://government.ru/news/34168/

529. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов // СПС КонсультантПлюс.

530. Проект федерального закона № 96700088-2 "О нормативных правовых актах Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс.

531. Проект федерального закона № 499432-4 "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс.

532. Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год // СПС КонсультантПлюс.

13. Электронные ресурсы

533. Case of United States v. Sav. Bank, 104 US 728 (1881) URL: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/104/728/

534. Case of McCulloch v. Maryland, 17 U.S. 316 (1819) URL: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/17/316/

535. Case of NIT S.R.L. v. the Republic of Moldova no. 28470/12, § 157 - 161, 5 April 2022 (Application no. 28470/12) URL: https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-216872%22]}

536. Gesetz URL: http://www.rechtslexikon.net/d/gesetz/gesetz.htm

537. UK has longest tax code handbook in the world URL: https://www.accountingweb.co.uk/community/blogs/gina-dyer/uk-tax-code-is-longest-in-the-world

538. Взносы в бюджет со сделок с иностранцами превысили план в 66 раз Как изменился интерес зарубежных компаний к выходу из России URL: https://www.rbc.ru/economics/23/08/2024/66c706f89a79470c8c2c9233

539. Нормативные правовые и иные акты в сфере противодействия коррупции URL: https://ach.gov.ru/anticorruption/documents/

540. Ошибка Тинькова: как работает американский налог, при расчете которого российский миллиардер ошибся в 3333 раза URL: https://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/394437-oshibka-tinkova-kak-rabotaet-amerikanskiy-nalog-pri-raschete-kotorogo

541. От Древней Греции до холодной войны: краткая история экономических санкций URL: https://www.vokrugsveta.ru/articles/ot-drevnei-grecii-do-kholodnoi-voiny-kratkaya-istoriya-ekonomicheskikh-sankcii-id733523/