

«УТВЕРЖДАЮ»

Директор Института законодательства и
сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
Академик РАН

Т.Я. Хабриева



« 2 » марта 2020г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ "ИНСТИТУТ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

Диссертация Андриевского Константина Витальевича на тему: «Финансово-правовые режимы» выполнена в отделе финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Для подготовки диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук соискатель Андриевский К.В. был зачислен в докторантуру Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (с 01 марта 2018 г. по 29 февраля 2020 г.); работает в АНО «Институт экономико-правовых исследований» (г. Севастополь), в должности директора.

В 2004г. Андриевский К.В. с отличием окончил Национальную юридическую академию Украины имени Ярослава Мудрого по специальности «Правоведение» с присвоением квалификации юриста.

В 2010 г. Андриевский К.В. защитил кандидатскую диссертацию по теме: «Специальные налоговые режимы» по специальности административное право и процесс; финансовое право; информационное право, присвоена ученая степень кандидата юридических наук.

В 2020 г. Андриевскому К.В. было присвоено ученое звание доцента по специальности «Финансовое право; налоговое право; бюджетное право».

Научный консультант – Кучеров Илья Ильич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, работает в должности первого заместителя директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

По результатам рассмотрения и обсуждения диссертации Андриевского К.В. на тему: «Финансово-правовые режимы», выполненной по специальности 12.00.04 - Финансовое право, налоговое право, бюджетное право, на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов принято следующее заключение.

Диссертация Андриевского К.В. написана единолично, содержит совокупность новых научных результатов и имеет внутреннее единство, является научно-квалифицированной работой, в которой разработаны теоретические положения, содержащие целостную научную концепцию финансово-правовых режимов, формирует архитектуру отрасли финансового права, а также оказывает влияние на смежные отрасли права, формируя концепцию межотраслевых институтов. Форма изложения содержания характеризуется высокой степенью абстрагирования, активным применением средств логического мышления, аргументированностью суждений и точностью приводимых данных. Выводы и предложения диссертанта отвечают требованиям оригинальности, уникальности, и могут быть квалифицированы как крупное научное достижение, которое может быть использовано в законотворческой и правоприменительной деятельности, а также для

дальнейших научных исследований актуальных проблем финансового права.

Диссертационное исследование не содержит некорректных заимствований.

Актуальность темы исследования. Режимно-правовое регулирование общественных отношений характерно практически для всех отраслей права. Сложно представить, что обеспечение динамичного возникновения, изменения и прекращения финансовых отношений, их развития будет осуществляться без установления специфики их правового регулирования. Это обусловлено изначальными особенностями финансовой деятельности публично-правовых образований — тонкой корреляцией сферы экономики и права, ее стратегическим значением, динамикой развития, пронизыванием всех сфер общественной жизни, разнообразным субъектным составом, конфликтностью, влекущими необходимость выработки особых правовых механизмов. Обязательное сочетание процедурных норм, «сопровождающих» соответствующие материальные правовые предписания в рамках определенного правового режима, обеспечивают нацеленность, доступность, подвижность и функциональную эффективность правового регулирования, что позволяет гарантировать своевременность реагирования на вызовы времени, потребности общества и государства.

Востребованность исследования избранной проблематики обосновывается необходимостью выработки универсальных подходов к определению места финансово-правовых режимов в системе общеправового регулирования посредством выявления их сущности и межотраслевых связей, учитывающих комплексный характер, присущий большинству из них. Избранный системный подход к регулированию общественных отношений, складывающихся в процессе образования, распределения и использования публичных денежных фондов, позволяет идентифицировать ключевые особенности каждого из подвидов сложившихся финансово-правовых режимов, а также сформировать систему обратных связей между ними, являющихся индикаторами эффективности финансовой деятельности государства (муниципальных

образований) избранными правовыми способами (правовыми средствами, методами, формами).

Расширение круга и усложнение финансовых отношений требуют правовой терминологической определенности, что повышает значимость разработки и принятия соответствующей концепции правовых режимов, которая позволяет дифференцировать подходы к правовому регулированию (универсальный (общий), специальный (особый)).

Современная архитектура финансового права отличается высокой динамикой возникновения новых институтов, которые обуславливают появление и новых финансово-правовых режимов, провоцирующих потребность в их правовой идентификации и систематизации. Кроме этого, происходит существенный сдвиг в методологии регулирования финансово-правовых отношений посредством расширения диспозитивных начал, что, в свою очередь, находит свое воплощение и реализацию в трансформации сущности финансово-правовых режимов.

Возрастание роли финансовой культуры, финансовой грамотности в российском обществе инициирует появление и развитие коммуникативно-воспитательной функции режимного регулирования, которая связывается с доступностью и достоверностью информации, влияющей на поведенческое реагирование участников финансово-правовых отношений.

В то же время на современном этапе развития науки юридическая конструкция финансово-правового режима как обособленной совокупности нормативно-правовых предписаний и его состав на теоретическом уровне правоведами в полной мере не исследованы, что порождает интерес к предметному и всестороннему изучению.

Личное участие автора в получении результатов научных исследований, изложенных в диссертации:

1. В развитие научной доктрины предложено новое определение понятия «правовой режим», понимаемый как особая разновидность социального режима, установленного в правовой форме, функционирование которого

предполагает целевое воздействие на объект режимного регулирования посредством задействования совокупности норм материального и процессуального права и неукоснительного исполнения предусмотренных в этих нормах предписаний, что последовательно гарантирует определенное поведение субъектов в целях достижения желаемого социального состояния на основе учета интересов субъектов режимного регулирования и соблюдения баланса этих интересов.

2. Выявлены и обоснованы общие основания, характеризующие публичные правовые режимы, свойственные и финансово-правовым режимам, которые определяются посредством элементов, составляющих содержание конкретного режима, таких как: объект правового режима (объект направленности); метод, используемый при формировании соответствующего правового регулирования; специальные субъекты и их компетенция; территориальные и временные рамки действия. Раскрывается содержание каждого элемента.

3. В целях определения места финансово-правовых режимов в иерархической системе режимно-правового регулирования предлагается учитывать следующие их свойства: во-первых, финансово-правовые режимы как разновидность правовых режимов в целом относятся к категории режимов социального регулирования, установленных на основе норм финансового законодательства; во-вторых, содержание финансово-правового режима проявляется в его публичной направленности, организации упорядочения поведения участников через систему императивных методов, гарантирования определенной субординации властвующих и обязанных субъектов, состоящих в отношениях власти и подчинения; в-третьих, финансово-правовой режим, являясь ядром финансово-правового регулирования в целом, обеспечивает регулирование поведения участников общественных отношений, складывающихся в сфере публичных финансов, сообразно отраслевому предмету и методу; в-четвертых, целостность финансово-правового режима не исключает вычленения отдельных финансово-правовых режимов на уровне

подотраслей и институтов финансового права, проявляющих специфические особенности режимно-правового регулирования в рамках бюджетных, налоговых, валютных отношений и т. д.

4. Теория финансово права дополнена авторским определением понятия «финансово-правовой режим», под которым предлагается понимать разновидность публичного правового режима, режимные предписания которого закреплены и гарантированы целостной системой финансово-правовых норм, способствующих достижению цели финансово-правового регулирования, а также обеспечивающих - соответствующий порядок поведения субъектов режимного регулирования в отношениях, определяющих движение публичных денежных средств; - целевое воздействие на поведение субъектов в указанных отношениях с учетом баланса интересов их участников.

5. В целях повышения уровня истинности научного отражения понимания теоретической конструкции финансово-правового регулирования и ее функциональной направленности предлагается рассматривать следующие функции финансово-правовых режимов:

а) регулятивную функцию, понимаемую как основную и связанную с установлением и контролем за соблюдением определенного финансово-правового порядка, который гарантируется в условиях функционирования соответствующего финансово-правового режима;

б) охранительную функцию, связанную с формированием эффективных правовых барьеров для предупреждения возникновения различных рисков (угроз), а также с защитой от посягательств на охраняемые финансовым правом отношения;

в) контролирующую функцию, основанную на одной из важнейших функций финансов — функции контроля. Реализация контролирующей функции в условиях финансово-правового режимного регулирования отличается рядом особенностей, среди которых выделяется его сквозной характер, задействование системы специальных государственных органов,

опосредование системой действий (имеющих как статичную, так и динамичную природу), регламентированных нормами права

г) в основу стимулирующей функции заложена позитивная мотивация, которая активизирует деятельность участников отношений в такой форме и направленности, в которой заинтересованы все участники отношений и на базе которой возможно достижение баланса интересов. Формирование такой мотивации обеспечивается посредством задействования правовых стимулов, включая такие, как субсидирование, софинансирование, налоговые изъятия, компенсации, вычеты и др.;

д) коммуникативно-воспитательная функция выступает определенной quintessence правового регулирования и проявляется посредством формирования личностных качеств физических лиц (участников и представителей организаций), характеризующихся осознанной необходимостью законопослушного поведения в сфере публичных финансов.

6. Обосновано, что объектом финансово-правового режима являются отношения, направленные на функционирование порядка реализации правосубъектности субъектов финансово-правовых режимов. Сформулирован предмет режимно-правового регулирования, под которым предлагается понимать денежные средства, аккумулируемые в публичных фондах финансовых средств. Доказано, что предметом финансово-правовых режимов выступает материальный объект, по поводу реализации (функционирования) которого складываются отношения, выступающие объектом финансово-правового режимного регулирования.

7. В целях выявления общих черт и особенностей финансово-правового статуса субъектного состава финансово-правовых режимов предлагается их классификация по нескольким основаниям:

- первая группа субъектов общественных отношений, составляющих объект финансово-правового регулирования, включает в себя участников, которые являются собственниками публичных денежных средств (как предмета режимного регулирования), и участников, которые наделены властными

полномочиями по их аккумуляции, распределению и использованию. Данная группа субъектов финансово-правовых режимов подразделяется на два подвида: это непосредственные собственники публичных денежных средств, движение которых обеспечивается через установление порядка поведения участников режимно-правового регулирования (Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования) и субъекты финансово-правовых режимов, которые уполномочены собственниками публичных денежных средств на осуществление управления и контроля за поведением обязанных участников финансово-правовых режимов и движением публичных денежных средств (например, главные распорядители бюджетных средств);

- вторая группа субъектов включает юридических и физических лиц, воздействие на поведение которых в финансово-правовых отношениях осуществляется через закрепление порядка, обеспечивающего реализацию императивных предписаний в связи с аккумуляцией, распределением и использованием денежных средств публичных финансовых фондов. Представители данной группы субъектов выступают адресатами властных велений относительно участия в соответствующих отношениях, возникающих в процессе движения публичных денежных средств.

10. Выявлена специфика содержания специальных финансово-правовых режимов как особого вида финансово-правового режима, заключающаяся в следующем:

а) в основе данных режимов лежит только определенная совокупность нормативных правовых актов. Принимая во внимание материальное содержание финансовых правоотношений, следует исходить из того, что подзаконные правовые акты, являющиеся источниками рассматриваемого правового регулирования, не могут содержать обязывающих правовых норм, если таковые обязывания не предусмотрены законодательными актами;

б) предполагает наличие уникальной (индивидуальной, конкретизированной) цели, которая является составной частью родовой цели общего финансово-правового режима;

в) характеризуется более оперативным реагированием на изменение общественных отношений, посредством трансформации финансового законодательства под влиянием различных обстоятельств (как негативных, так и позитивных) и наличием периода адаптации для заинтересованных участников финансовых правоотношений;

г) характеризуется избранным подходом к использованию методов правового регулирования - наряду с обязыванием при функционировании специальных финансово-правовых режимов довольно широко применяется стимулирование, нацеленное на создание таких условий, при которых определенное поведение было бы выгодно всем участникам финансового правоотношения;

д) гармоничное сочетание интересов участников отношений через специальное проявление воли участников. В условиях императивного финансово-правового регулирования деятельности участников финансово-правовых режимов, для них допускается возможность самостоятельного выбора модели поведения.

11. Обосновано, что финансово-правовое режимное регулирование оказывает непосредственное воздействие и на отношения, возникающие в процессе реализации финансовых договоров. Аргументировано, что возможность заключения финансово-правовых договоров не изменяет императивный характер регулирования финансовых правоотношений, поскольку договорные конструкции в данном случае задействованы в системе построения отношений на условиях «власти и подчинения». Договорные конструкции в условиях действия финансово-правовых норм направлены на упрощение в реализации императивных предписаний.

12. В целях систематизации научных знаний проведена классификация финансово-правовых режимов по различным основаниям и в зависимости от: предмета финансово-правового регулирования; формы закрепления; субъектного состава; стадии финансово-правового регулирования.

14. Выявлены основные признаки бюджетно-правового режима как разновидности финансово-правового режима: режимные предписания обеспечены бюджетно-правовыми нормами (законодательными и договорными), гарантирующими и обеспечивающими последовательный порядок поведения (дисциплины) участников бюджетной деятельности; целевое воздействие на поведение участников бюджетной деятельности, обладающих специальной правосубъектностью; гарантирует реализацию прав и обязанностей (функций) всех субъектов бюджетной деятельности с учетом баланса их интересов; цикличность и периодичность регулирования и реализации; сочетание материального и процедурного регулирования бюджетных отношений; наличие особых форм контроля за реализацией данного вида режима.

15. Налогово-правовой режим определен как разновидность финансово-правового режима и характеризуется следующими специфическими свойствами, обусловленными конституционной значимостью налоговой обязанности: возникает исключительно на основе законодательного регулирования; обеспечен балансом публичных и частных интересов; затрагивает широкий круг участников правоотношений; имеет целевую направленность на аккумулирование централизованных публичных денежных фондов; обеспечен отраслевыми мерами принуждения (ответственности).

16. Правовые режимы денежного обращения и валютного регулирования рассматриваются как финансово-правовые режимы и отличаются следующими характеристиками: двойственность современной правовой природы предмета режимного воздействия; наличие иностранного элемента в правоотношении; зависимость от внешних факторов; высокий уровень цифровизации; являются одним из базовых оснований функционирования бюджетной и налоговой систем.

Научная новизна диссертации данного диссертационного исследования состоит в том, что впервые в российской юридической науке разработана последовательная концепция финансово-правовых режимов; проведена

правовая идентификация финансово-правовых режимов в системе публично-правовых режимов; представлена их оригинальная классификация. Автором выявлены общие закономерности и особенности режимно-правового регулирования в сфере бюджетного, налогового права, права денежного обращения и валютного регулирования.

Теоретическая значимость диссертации заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы и предложения вносят существенный вклад в финансово-правовую науку, развивают теоретические основы финансового права посредством расширения круга отношений, составляющих его предмет, за счет совокупности однородных отношений, отражающих природу и особенности режимно-правового регулирования, способствуют созданию обоснованного представления о сущности, роли финансово-правовых режимов, развивают и дополняют понятийный аппарат финансового права понятиями общего и специальных финансово-правовых режимов и их элементов, видовой классификацией финансово-правовых режимов, особенностями финансово-правовых договоров и т. д., развивают ряд правовых положений, приводящих к новым доктринальным выводам. Теория финансового права обогащается концептуальным изучением природы режимно-правового регулирования финансовых отношений, которое расширяет современные научные представления о существующих финансово-правовых теоретических конструкциях.

Это позволяет автору простимулировать поиск новых научных подходов в его исследовании и способствовать развитию смежных категорий, институтов (подотраслей) финансового права, иных отраслей права.

Практическая значимость исследования характеризуется применением авторской концепция финансово-правовых режимов в нормотворческой работе по совершенствованию финансового законодательства РФ (в области правового регулирования бюджетных, налоговых и валютно-денежных отношений).

Результаты исследования также могут найти свое применение в практической юридической работе, в том числе в правоприменительной

деятельности органов государственной власти. Материалы и теоретические положения диссертации могут быть использованы в дальнейшем при разработке теоретических и практических проблем финансового права РФ. Доктрина финансово-правовых режимов имеет большой потенциал для ее использования в процессе преподавания учебных дисциплин, создания базовых учебных курсов по финансовому, бюджетному и налоговому праву, проведения научно-исследовательских работ магистрантами и аспирантами.

Ценность научных работ автора проявляется в формировании целостной научной концепции финансово-правовых режимов, которая, в свою очередь, формирует архитектуру отрасли финансового права, а также оказывает влияние на смежные отрасли права, формируя концепцию межотраслевых институтов.

Полнота изложения материалов диссертации отражена в 55 работах, опубликованных диссертантом, в том числе в 27 публикациях в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации. Наиболее значимые из них:

1. Виды финансово-правовых режимов: монография / К. В. Андриевский. – М.: Издательство «Юркомпани», 2019. – 15 п.л.
2. Режимное регулирование в финансовом праве: монография / К. В. Андриевский. – М.: Издательство «Юркомпани», 2018. – 10 п.л.
3. Бюджетно-правовые нормы как режимные гарантии бюджетного регулирования / К. В. Андриевский // Финансовое право. – 2020. - № 3. – 0,5 п. л.
4. Правовое регулирование преференциальных налоговых режимов / К. В. Андриевский // Журнал рос. права. – 2020. - № 1. – 0,8 п. л.
5. К вопросу о содержании и структурированности финансово-правовых режимов/К. В. Андриевский // Евразийский юрид. журнал. – 2019. - №11–0,6 п. л.
6. К вопросу о некоторых функциях финансово-правовых режимов / К. В. Андриевский // Евразийский юрид. журнал. – 2019. - № 10 – 0,6 п. л.

7. Классификация налоговых режимов в зависимости от характера нормативного предписания / К. В. Андриевский // Журнал рос. права. – 2019. - № 9. – 0,7 п. л.
8. Значение объективного публичного интереса в формировании финансово-правовых режимов / К. В. Андриевский // Финансовое право. – 2019. - № 6. – 0,5 п. л.
9. Финансово-правовые режимы как разновидность правовых режимов / К. В. Андриевский // Евразийский юрид. журнал. – 2019. - № 2 – 0,4 п. л.
10. Регулятивная функция как способ реализации целей финансово-правовых режимов / К. В. Андриевский // Финансовое право. – 2019. - № 2. – 0,6 п. л.
11. Объектно-субъектные ограничения в режиме валютного регулирования / К. В. Андриевский // Образование и право. – 2018. - № 12. – 0,4 п. л.
12. К вопросу о содержании финансово-правового режима / К. В. Андриевский // Журнал рос. права. – 2018. - № 12. – 0,7 п. л.
13. Характер правовых предписаний как основание классификации налоговых режимов / К. В. Андриевский // Образование и право. – 2018. - № 11. – 0,4 п. л.
14. О понятии финансово-правового режима и характеристике его отдельных видов / К. В. Андриевский // Государство и право. – 2018. - № 11. – 0,9 п. л.
15. Классификация налоговых режимов в зависимости от консолидации налоговой обязанности по платежам, которые составляют налоговую систему / К. В. Андриевский // Образование и право. – 2018. - № 10. – 0,4 п. л.
16. К вопросу о соотношении налогово-правовых режимов / К. В. Андриевский // Финансовое право. – 2018. - № 8. – 0,7 п. л.
17. Денежное обращение и денежная система: соотношение понятий / К. В. Андриевский // Образование и право. – 2018. - № 6. – 0,4 п. л.

18. К вопросу о соотношении комплексности и отраслевой целостности в режимном регулировании: финансово-правовой аспект / К. В. Андриевский // Финансовое право. – 2018. - № 6. – 0,6 п. л.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Теоретические положения диссертации, выводы и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, в том числе в научных журналах, указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК Минобрнауки России, монографиях, учебниках, учебных и научно-практических пособиях, статьях в сборниках материалов различных конференций.

Основные теоретические положения и выводы диссертации использовались:

- при чтении лекций и проведении практических занятий в ИЗИСП (г. Москва), в Финансовом университете при Правительстве РФ (г. Москва);
- в докладах на секции публичного права Ученого совета ИЗИСП;
- в докладах и выступлениях, сделанных на различных конференциях (форумах);
- в деятельности Контрольно-счетной палаты города Севастополя.

Разработанные диссертантом положения и предложения апробировались при подготовке правовых заключений на проекты законов в рамках основной деятельности соискателя ученой степени, а также при участии в совещаниях в органах государственной власти РФ.

Соответствие диссертации специальности. Диссертация Андриевского Константина Витальевича на тему: «Финансово-правовые режимы», представленная на соискание ученой степени доктора юридических наук, соответствует специальности 12.00.04 - Финансовое право, налоговое право,

бюджетное право и отвечает всем требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней.

Диссертация Андриевского Константина Витальевича на тему: «Финансово-правовые режимы» **рекомендуется к защите** на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 - Финансовое право, налоговое право, бюджетное право.

Заключение принято на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

На расширенном заседании присутствовало – 11 человек.

Результаты голосования: «за» – «11» чел., «против» – «0» чел., воздержалось – «0» чел. (протокол № 2 от 27 февраля 2020 г.).

Заведующий отделом финансового,
налогового и бюджетного
законодательства ИЗИСП,
заведующий кафедрой правового
обеспечения публичных финансов ИЗИСП,
доктор юридических наук, доцент

Н.А. Поветкина

