

На правах рукописи

Линев Владимир Евгеньевич

**ПОДЗАКОННЫЕ НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ КАК ИСТОЧНИКИ
ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат диссертации на соискание
ученой степени кандидата
юридических наук

Москва – 2025

Работа выполнена на кафедре финансового права ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Научный руководитель	Ялбулганов Александр Алибиевич, доктор юридических наук, профессор
Официальные оппоненты	Васильева Наталья Викторовна доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры юриспруденции ФГБОУ ВО «Иркутский национальный исследовательский технический университет» Рябова Елена Валерьевна кандидат юридических наук, доцент кафедры государственных и муниципальных финансов Высшей школы государственного аудита (факультет) ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»
Ведущая организация	Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»

Защита состоится «12» мая 2026 года в 13:00 на заседании диссертационного совета 24.2.336.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», г. Москва, 123242, ул. Садовая-Кудринская, д. 7, стр. 22, зал диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» <http://msal.ru>.

Автореферат разослан «__» _____ 2026 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, доцент**

Ю.К. Цареградская

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 обуславливает 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.

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;

- проанализировать 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.

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 затрагивают подзаконное финансово-

правовое регулирование.

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 актов.

До 2025 года, единственной работой, посвященной комплексному исследованию нормативных правовых актов, являющихся источниками финансового права Российской Федерации, является кандидатская диссертация Н. И. Чужиковой¹, защищенная в 2004 году. В работе подзаконные акты рассматриваются 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. Еремин². 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.

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.

Стоит также упомянуть работы И. А. Кривых и С. Г. Олейниковой. Они ограничиваются исследованием только источников налогового права Российской Федерации³.

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. Евтихьева, 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 ряда 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

³ *Кривых И. А.* Источники налогового права Российской Федерации: понятие, проблемы классификации, основные принципы действия: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008. 284 с.; *Олейникова С. Г.* Источники налогового права Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. 197 с.

выделить работу Ф. В. Грушина⁴.

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.

Теоретическую основу исследования составили научные труды (монографии, диссертации и иные научно-исследовательские работы) по финансовому, конституционному, административному праву. Общеправовую основу диссертации образуют исследования по теории государства и права. В процессе диссертационного исследования автор опирался на научные работы как отечественных, так и зарубежных ученых, занимающихся проблемами финансово-правового регулирования.

Методологическая основа исследования опирается на диалектическую теорию познания. Диалектический метод познания позволил выявить закономерности развития подзаконного правотворческого процесса в сфере публичных финансов, а также рассматривать подзаконные нормативные правовые акты в системном единстве, взаимосвязи и взаимодействии с законами, как явление социальной и правовой действительности.

С помощью историко-правового метода удалось определить генеалогию подзаконного нормативного правового акта, проследить эволюционный процесс и раскрыть предпосылки появления подзаконного регулирования и всесторонне обобщить полученные данные.

Формально-догматический (формально-юридический) метод позволил выявить существенные признаки подзаконного нормативного правового акта, определить содержание его понятия и место в системе источников финансового права, провести классификацию и сформировать о подзаконных актах более полное и систематизированное представление.

При написании диссертации применялись и общенаучные методы: анализ,

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

синтез, сравнение, обобщение и описание, которые позволили достичь необходимой комплексности, ясности и целостности исследования.

Нормативная основа исследования включает в себя положения Конституции РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ и иные подзаконные нормативные правовые акты, в том числе утратившие силу, но сохраняющие научный интерес.

Эмпирическую основу исследования составляют материалы судебной практики Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, иностранных судов в финансовой сфере, законопроекты, политико-правовые акты, сведения, содержащиеся в письмах федеральных органов власти и иные данные.

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: недружественных действий ряда зарубежных государств, затрагивающих экономику нашего государства, специальная военная операция, мировые финансовые кризисы, пандемия и пр.

Научную новизну исследования определяют следующие положения, выносимые на защиту:

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

регулирующие (федеральный, региональный, 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, исключая 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 изолированно, 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 институционального 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, её организационных

принципов и закономерностей функционирования, а равно специфики нормотворческой деятельности органов исполнительной власти.

Полученные выводы способствуют развитию общей теории источников права, акцентируя внимание на её 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 неопределённости 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.

Результаты исследования были представлены автором в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) на IV Международном финансово-правовом форуме (2023.4) «Финансовый суверенитет государства: теория и правовая реальность» в феврале 2023 года в докладе на тему: «Роль и значение нормативно-правовых подзаконных актов в регулировании налоговых отношений», где были изложены некоторые положения научной работы.

Кроме того, соискатель принял участие в Международном конгрессе молодых ученых «Традиции и новации в системе современного российского права» в апреле 2024 года на площадке Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), что подтверждает его активное включение в научное сообщество и стремление к апробации результатов проведенного исследования.

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

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Работа состоит из введения, двух глав (восьми параграфов), заключения и списка источников.

Во Введении обосновывается актуальность изучения подзаконного регулирования публичных финансов на фоне усложнения финансово-правовых отношений и роста массивов подзаконных актов во время экстраординарной экономической ситуации; формулируются цель и задачи, объект и предмет исследования; характеризуются нормативная, доктринальная и эмпирическая база, методология; раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость; приводятся положения, выносимые на защиту, и сведения об апробации результатов.

Первая глава **«Теоретико-правовые основы понимания подзаконных нормативных актов в финансовом праве»** включает четыре параграфа, в рамках которых последовательно раскрываются генезис и правовая природа подзаконного регулирования публичных финансов, дается определение и характеристика подзаконного финансово-правового акта, анализируются системные связи подзаконных источников права, а также предлагается их классификация.

В первом параграфе **«Правовая природа подзаконного регулирования публичных финансов: генезис, юридические основания, пределы»** исследуется правовая природа подзаконного регулирования публичных финансов: прослеживается генезис и юридические основания появления и развития подзаконных актов в финансовой сфере; показывается их функциональная роль в детализации законов при соблюдении верховенства закона и иерархии источников; определяются пределы такого регулирования через конституционные ориентиры, правила компетенции, принципы соразмерности и недопустимость подмены закона.

Автор рассматривает эволюцию понятия **«законодательство»** в теории государства и права. Выделяются широкий подход (включающий подзаконные акты в общую систему законодательства) и узкий подход (ограничивающий законодательство только законами). Широкое понимание исторически

доминировало (особенно в советский период, когда наблюдался дефицит собственно законов), однако современная наука стремится к более узкому разграничению, хотя и признает, что для полного перехода к узкому подходу нужны определенные объективные условия. В финансовом праве России до сих пор эти два подхода сосуществуют: ряд нормативных актов – например, акты в сфере бухгалтерского учета, пенсионного страхования, инвестиционной деятельности – включают наряду с законом подзаконные нормативные акты в состав «законодательства» по соответствующей сфере.

Автор приводит примеры из судебной практики, иллюстрирующие пределы полномочий органов исполнительной власти. Так, Конституционный Суд РФ разъяснял, что нельзя с помощью подзаконного акта выходить за границы, установленные законом, например, не допустимо продлевать сроки взыскания налогов подзаконными актами сверх предусмотренного в законодательстве периода. В противном случае возникает ситуация *ultra vires* – превышение власти, когда изданное постановление или приказ не может служить основанием для новых обязанностей граждан и организаций, поскольку вопрос фактически относится к компетенции законодательного органа.

Таким образом, параграф 1.1 задаёт базовую рамку: подзаконное регулирование необходимо в динамичной финансовой системе, однако ему отводится подчиненная роль – служить реализации воли законодателя, не подменяя собой закон.

Во втором параграфе **«Понятие, свойства и сущностные признаки подзаконного финансово-правового акта»** соответственно формируются понятие, свойства и сущностные признаки подзаконного финансово-правового акта. Обосновывается совокупность признаков нормативности (общеобязательность, неоднократность применения, неопределенный круг адресатов, официальное опубликование, издание компетентным органом), а также отраслевые критерии отнесения к финансовому праву (предмет регулирования, целевая направленность на формирование и распределение публичных денежных фондов). Одновременно автор подчёркивает особенность подзаконного

финансово-правового акта, вытекающую из его отраслевой природы: будучи частью системы публичных финансов, такой акт нацелен на реализацию задач финансового законодательства и регулирование отдельных специфических аспектов финансовых отношений. Разграничиваются нормативные акты и акты индивидуального характера; показано, в каких случаях письма и разъяснения органов не обладают нормативностью и не могут порождать новые финансово-правовые обязанности. Автор отмечает, что финансовое законодательство оказывается эффективным лишь при условии его обеспечения качественным подзаконным регулированием – следовательно, в функциональном плане подзаконный нормативный акт имеет равнозначное с законом значение для достижения целей правового регулирования.

В третьем параграфе **«Системные основания подзаконных источников финансового права»** раскрываются системные основания подзаконных источников финансового права: их место в системе источников, соотношение с Конституцией, федеральными конституционными и федеральными законами, а также с международными обязательствами; описываются принципы и механизмы системного единства (иерархичность, компетенция, презумпция законности, согласование по предмету ведения). Предлагается авторское видение системы подзаконного массива в финансовом праве и критерии ее внутренней согласованности. Автор подчёркивает необходимость чёткого разграничения предметов ведения и нормотворческих полномочий между законодательной и исполнительной властью в сфере финансов – это методологическое условие устойчивости всей системы правового регулирования.

В работе рассматривается и концепция делегированного законодательства как особого механизма перераспределения нормотворческой компетенции: законодателем может специально санкционироваться издание подзаконных актов по определенным вопросам, традиционно относящимся к его ведению. Такая законодательная делегация широко применяется, например, в налоговом, бюджетном и валютном праве, когда парламент, устанавливая общие рамки, прямо уполномочивает Правительство или иные органы детально урегулировать

конкретные отношения. Особо важным условием легитимности делегированного нормотворчества является конкретность передаваемых полномочий и соблюдение границ развития заложенных в законе положений *без изменения их сущности*. Диссертация обращает внимание, что в практической реализации доктрины важно не допустить размывания принципа разделения властей: перераспределение полномочий допустимо лишь с опорой на волю законодателя и под его контролем. В противном случае возникает угроза подмены закона подзаконным регулированием, что грозит нарушением целостности правовой системы. В ходе исследования сделан вывод о назревшей необходимости систематизации огромного и динамично растущего массива подзаконных финансово-правовых актов. Многоуровневый характер финансового законодательства, постоянное обновление и расширение его нормативной базы объективно требуют упорядочения подзаконных источников. Автор предлагает в качестве критериев такой систематизации учитывать отраслевую принадлежность актов, обеспечивать идеологическое и нормативное единство регулирования, удобство пользования нормативным материалом и поддержание целостности правовой системы. В качестве возможной меры по наведению порядка в системе источников права выдвинута идея принятия базового Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», который законодательно установил бы единые требования и иерархию для актов всех уровней, включая подзаконные. Такое решение, по мнению автора, могло бы устранить множество противоречий и дублирование, повысив стройность финансово-правового регулирования.

В четвертом параграфе **«Классификация финансово-правовых подзаконных актов»** разрабатывается классификация финансово-правовых подзаконных актов. Выделяется множество видов подзаконных актов по следующим основаниям: по форме (наименованию) акта; по субъекту нормотворчества (то есть по органу или институту, издавшему акт); по методу правового регулирования, который доминирует в акте; по характеру содержащихся предписаний (императивные, диспозитивные нормы и т.д.); по сроку действия акта во времени (постоянные или временные); по юридической силе (подразделение на

указы Президента, постановления Правительства, приказы министерств, инструкции ведомств и т.д. в соответствии с их местом в иерархии); по предмету регулируемых отношений (бюджетные, налоговые, банковско-финансовые и др. акты); а также по характеру действия – общие акты или изданные в рамках особого правового режима.

Рассматриваются системы «мягкого» финансового права и «умного регулирования», представляющие собой совокупность норм и механизмов, которые формально не исходят от государства, но фактически оказывают влияние на финансово-правовое поле. Профессиональные и экспертные сообщества (саморегулируемые организации, финансовые ассоциации, аудиторы, разработчики стандартов и т.п.) всё чаще с одобрения государства разрабатывают правила и стандарты, дополняющие публично-правовое регулирование. Таким образом, нормотворчество перестаёт быть исключительно прерогативой органов государственной власти: наряду с законами и подзаконными актами государственных органов, источниками финансового права становятся рекомендации, руководства, внутренние стандарты – те инструменты «soft law», которые повышают адаптивность и гибкость правового регулирования. Автор тщательно анализирует эти современные тенденции, отмечая необходимость учитывать их при построении общей системы источников финансового права.

Вторая глава **«Система подзаконных нормативных актов в финансовом праве»** включает четыре параграфа, посвященные основным уровням и субъектам нормотворчества.

В первом параграфе второй главы **«Нормотворческая деятельность Президента Российской Федерации в финансовой сфере»** раскрываются конституционные основания и пределы президентского нормотворчества, обсуждается феномен «опережающего регулирования» и его допустимость в финансовых вопросах при бездействии законодателя. Диссертация подчёркивает, что хотя президентские указы не могут содержать норм, которые принципиально расходятся с федеральным законом, отсутствие прямого законодательного акта по тому или иному вопросу не лишает Президента Российской Федерации

возможности нормативного решения проблемы. На практике нередки ситуации, когда глава государства принимает указы в целях оперативного реагирования на вопросы, формально требующие законодательного урегулирования.

Автор анализирует доктрину так называемых «скрытых» (подразумеваемых) полномочий Президента РФ. Суть этой концепции состоит в признании за высшим должностным лицом государства определенной свободы действий в нормативной сфере, вытекающей из общих конституционных функций и полномочий, даже если конкретные шаги прямо не предписаны законодательством. Исследование показывает, что применение концепции подразумеваемых полномочий вызывает дискуссии в науке и содержит риски для баланса властей, однако в чрезвычайных обстоятельствах она получает особое развитие. В качестве примера приводятся экстраординарные ситуации последних лет – такие, как внезапная эпидемия или беспрецедентное санкционное давление на экономику – требующие незамедлительных решений. В таких условиях правовое регулирование объективно не успевает проходить все стадии парламентского процесса, и указы Президента фактически выполняют роль *опережающего нормативного регулирования*. Автор отмечает, что подобная практика, в целом, не противоречит Конституции РФ при условии, что принимаемые меры продиктованы высшими интересами защиты суверенитета страны, обеспечения экономической безопасности и жизни общества. Президентские указы, опирающиеся на единство системы публичной власти, позволили восполнить пробелы, возникшие из-за запоздалых действий законодателя, и своевременно противостоять угрозам. В то же время подчеркивается, что применение чрезвычайных полномочий главы государства должно быть взвешенным и ограниченным рамками принципа разделения властей.

Исследование приходит к выводу, что указы Президента Российской Федерации играют важнейшую роль во внедрении государственной финансовой политики, особенно в периоды кризисов, однако их применение должно сопровождаться последующим законодательным подтверждением или развитием, а также судебным контролем, чтобы исключить нарушение принципа законности.

Во втором параграфе **«Нормотворческая деятельность Правительства**

Российской Федерации в финансовой сфере» рассматривается правовая основа постановлений и правил, их место в обеспечении единой финансовой политики и оперативного регулирования финансовой сферы.

Отмечается, что Правительство РФ издает свои акты как во исполнение федеральных законов и указов Президента РФ, дополняя их положения детальным подзаконным регулированием, так и *на основании собственных конституционных полномочий*. Исполнительная власть по своей природе наиболее чувствительна к изменениям социально-экономической конъюнктуры и способна реагировать оперативно, поэтому Правительство играет ключевую роль в *экстренном* нормативном реагировании на вызовы и кризисы.

В исследовании проанализирован опыт антикризисного финансового нормотворчества Правительства РФ за последние десятилетия. Приводятся примеры: меры по оздоровлению финансовой системы в период кризиса 1998 г.; Программа антикризисных мер на 2009 год, разработанная в ответ на глобальный финансовый кризис 2008–2009 гг.; План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, принятый в условиях внешнеэкономических потрясений 2014–2015 гг.; многочисленные постановления и распоряжения Правительства в 2020–2021 гг., направленные на поддержку граждан и бизнеса в период пандемии COVID-19. Эти примеры демонстрируют, что в сложных экономических условиях Правительство РФ использует подзаконное регулирование для смягчения негативного влияния на экономику, защиты социальной стабильности и поддержки финансового сектора. Отдельно рассматривается пакет мер, принятых Правительством совместно с Банком России в 2022–2023 гг. с целью противодействия беспрецедентному санкционному давлению на экономику страны. В условиях санкций Правительство РФ взяло курс на регуляторные послабления и гибкое управление финансовой сферой: были предоставлены отсрочки и послабления по уплате налогов, осуществлено субсидирование банков из бюджета для компенсации их потерь, расширено льготное кредитование бизнеса, временно ослаблен надзор и контроль за предпринимательской деятельностью. По сути, сложился особый режим

чрезвычайного финансового регулирования, при котором многие вопросы, обычно относящиеся к исключительной компетенции законодателя, временно решались подзаконными актами Правительства. Так, отмечается беспрецедентный случай делегирования Правительству права устанавливать отдельные элементы налогового регулирования (например, сроки уплаты налогов для отдельных отраслей) – явление, которое Красюков А.В. образно назвал «чрезвычайным налоговым правом». Исследование показывает, что такое расширение рамок подзаконного нормотворчества позволило оперативно преодолеть кризисные явления, не меняя базовых основ налогово-финансовой системы, что позитивно оценивалось практиками. В частности, внеочередные корректировки нормативных актов дали возможность своевременно поддержать экономику и население, избежав более тяжёлых последствий. Одновременно подчеркивается, что **чрезмерная частота и множественность изменений** нормативной базы, даже оправданные чрезвычайными обстоятельствами, несут риски разбалансировки финансовой системы государства.

Отдельно указывается идеологический аспект усиливающегося публично-правового вмешательства: в периоды потрясений государство объективно склонно жёстче контролировать экономику, иногда за счёт ограничения частноправовых начал. В качестве иллюстрации приводится идея, восходящая к Ш. Монтескье, о допустимости «нарушить свободу одного, дабы сохранить её для всех». Тем не менее автор солидарен с позицией, согласно которой даже в экстремальных условиях необходимо соблюдать **баланс частных и публичных интересов** и фундаментальные принципы права. В работе подчеркивается, что ни пандемия, ни военные или политико-экономические кризисы не должны служить оправданием для отступления от полноты принципа законности и основ разделения властей. Приводятся примеры из истории, когда введение чрезвычайного законодательства и передача законодательных полномочий исполнительной власти приводили к тяжёлым последствиям для правопорядка. Так, принятие в Германии в 1933 году закона, делегирующего правительству неограниченное право издавать нормативные акты (в том числе нарушающие Конституцию), стало одним из

ключевых факторов установления тоталитарного режима. Диссертант этим историческим экскурсом подчёркивает недопустимость произвольного усиления исполнительной власти за счёт законодательной под предлогом кризиса. Необходима мера и последующий возврат к нормальному конституционному порядку после стабилизации обстановки.

В третьем параграфе «**Место и роль ведомственных нормативных актов в финансово-правовом регулировании**» исследуется ведомственное нормотворчество как наиболее обширная и сложная подсистема подзаконных источников финансового права. К ведомственным источникам автор относит нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, непосредственно осуществляющих финансовую деятельность (министерств, федеральных служб и агентств, например Министерства финансов, Федеральной налоговой службы, казначейства, таможенных и иных структур), а также акты особых субъектов нормотворчества, которые в силу своего особого публично-правового статуса не входят ни в одну из ветвей власти. В частности, подчёркивается роль Банка России, наделённого Конституцией и федеральными законами правом издавать обязательные для финансового рынка акты – положения, инструкции, директивы, регулирующие банковскую и кредитную сферу. Нормативные акты министерств и ведомств традиционно составляют львиную долю всего массива финансово-правовых норм, детализируя исполнение законов на отраслевом уровне. Автор отмечает, что законодатель зачастую сознательно предусматривает полномочия конкретных ведомств издавать подзаконные акты в развитии положений закона – таким образом обеспечивается гибкое и экспертно обоснованное регулирование узкоспециальных вопросов (например, порядок ведения бюджетного учета, инструкции по администрированию налогов, правила финансового контроля и аудита и т.п.). В этом проявляется принцип *законодательной допустимости* ведомственного нормотворчества: оно оправдано и необходимо, когда прямо вытекает из воли законодателя. Однако диссертация обращает внимание и на проблему **субделегирования** нормативных полномочий. В практике нередко встречаются случаи, когда орган, получивший от закона право

издать тот или иной акт, перепоручает часть этой компетенции иному органу или должностному лицу. Например, федеральный закон может делегировать Правительству РФ установление правил в финансовой сфере, а Правительство своим постановлением уполномочивает министерство или службу издать детальные инструкции. Автор отмечает, что судебная практика отрицательно относится к субделегированию: действует постулат **«никто не может передать другому больше прав, чем имеет сам»**.

Ещё одна особенность ведомственного уровня нормотворчества – издание большого числа актов разъяснительного или информационного характера, которые, по сути, содержат **нормативные предписания**. Например, письма и инструкции финансовых и налоговых органов, не имеющие официально статуса нормативного правового акта, иногда фактически вводят новые правила или толкуют закон обязательным для подчинённых образом.

Автор подчёркивает необходимость повышения качества ведомственных нормативных актов и строгости к их форме и содержанию: они должны отвечать требованиям юридической техники, быть четкими, понятными и не выходить за пределы компетенции соответствующего органа. Бюрократизация и чрезмерная усложненность подзаконного регулирования на ведомственном уровне рассматриваются как серьезный вызов: избыточное количество сложных и порой дублирующих друг друга норм затрудняет соблюдение законодательства и подрывает доверие к правовой системе. В связи с этим в исследовании сделан акцент на важности регулярной ревизии и очистки: устаревшие или излишние ведомственные акты должны своевременно отменяться, а новые – приниматься только с соблюдением принципов пропорциональности и эффективности.

В четвёртом параграфе **«Региональные и местные подзаконные нормативные акты»** внимание уделено подзаконным нормативным актам субъектов Федерации и муниципальных образований. На основе разграничения предметов ведения и совместной компетенции показано, какие финансово-правовые вопросы могут регулироваться субъектами РФ и муниципальными образованиями (включая местные сборы, элементы бюджетного процесса, вопросы

имущественной казны). Анализируется судебная практика по пределам такого регулирования (в том числе вопросы обратной силы, защита законных ожиданий участников финансовых отношений, допустимые рамки детализации). Делается вывод о легитимном и полезном характере субнационального подзаконного массива при строгом соблюдении конституционных ограничений и единства публичной власти.

Диссертация обращает внимание на отсутствие единообразия в наименовании и процедуре разработки региональных нормативных актов: в разных субъектах они могут называться постановлениями, указами, распоряжениями, положениями и т.д., что свидетельствует о не полностью выработанном общем стандарте регионального нормотворчества. Вместе с тем на практике региональные власти иногда принимают на себя инициативу регулировать вопросы, формально выходящие за пределы их компетенции, особенно в кризисных ситуациях. В работе упоминается концепция **«опережающего правового регулирования»** на региональном уровне, когда субъект Федерации временно заполняет возникающий правовой вакуум собственными актами, не дожидаясь изменений от федерального центра. Такая частичная перераспределённость регуляторных полномочий наблюдалась, к примеру, при введении региональных мер поддержки экономики или ограничений во время пандемии – регионы принимали подзаконные акты, которые фактически дополняли федеральное законодательство, исходя из местной специфики. Автор отмечает, что в целом подзаконное нормотворчество субъектов РФ носит **субсидиарный** характер по отношению к федеральному законодательству.

Аналогичные выводы делаются и в отношении муниципальных нормативных актов. Органы местного самоуправления (представительные собрания, администрации муниципалитетов) в пределах своих финансовых полномочий принимают решения, которые по юридической природе близки к нормативным правовым актам государственных органов. В некоторых субъектах Федерации даже законодательно закреплено определение «муниципальный нормативный правовой акт», что подчёркивает их важность.

Автор работы подчёркивает, что одной из ключевых проблем регионального и муниципального нормотворчества является обеспечение высокого качества принимаемых актов. Нередко тексты местных нормативных документов грешат избыточной сложностью, недостаточной определённой формулировок, а подчас и стилистическими или грамматическими ошибками. Это затрудняет их практическое применение и понимание адресатами. В диссертации высказывается предложение о необходимости проводить независимую экспертизу проектов важных нормативных актов на региональном и муниципальном уровнях – как правовую, так и лингвистическую.

В «Заключении» диссертационного исследования автор подводит итоги проделанной работы, формулирует выводы и предложения, отражающие основные положения диссертации. Отмечается, что особенно ярко роль подзаконных актов проявляется в периоды динамических изменений и кризисов, когда требуется оперативное правовое реагирование.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Научные публикации в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России для опубликования основных научных результатов диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, доктора наук

1. Линеv, В. Е. Указы Президента Российской Федерации как источник финансового права / В.Е. Линеv // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2024. – № 7(119). – С. 188–197. – 0,61 п. л.
2. Линеv, В. Е. Пределы подзаконного регулирования в сфере обязательных платежей / В.Е. Линеv // Финансовое право. – 2024. – №4. – С. 34–37. – 0,44 п. л.
3. Линеv, В. Е. Концепция подзаконного регулирования в финансовых отношениях: генезис, становление и эволюция / В.Е. Линеv // Финансовое право. – 2025. – № 7. – С. 26–30. – 0,7 п. л.
4. Линеv, В. Е. Система подзаконных источников финансового права: современное состояние и перспективы развития / В.Е. Линеv // Актуальные проблемы российского права. – 2025. – Т. 20. –№ 10(179). – С. 86–95. – 0,72 п. л.

Общий объем опубликованных работ составил 2,47 п. л.