



Научная статья

УДК 340

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2026-0-1-248-255>

КОНЦЕПЦИЯ «НАЛОГОВОГО ПРОЦЕССА» В ФИНАНСОВОМ И АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ (К 90-ЛЕТИЮ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ ВАЛЕНТИНЫ ЕВГЕНЬЕВНЫ КУЗНЕЧЕНКОВОЙ)

Анна Михайловна Науменко¹

Юлия Александровна Соколова²

^{1,2} Ростовский государственный экономический университет (РИНХ),
344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, д. 69

^{1,2} main@rsue.ru

Аннотация

В статье приводится ретроспектива формирования концепции налогового процесса, разработанная профессором В. Е. Кузнеченковой, ведущим ученым налогового права постсоветского периода. Авторы аргументированно доказывают, что налоговый процесс должен рассматриваться как самостоятельный феномен в сфере налогового регулирования. Однако его концептуальные особенности базируются на прототипах юридического и административного процессов, сформированных в рамках советской доктрины права. Это обстоятельство, с одной стороны, доказывает преемственность российской и советской юридической онтологии, с другой – еще раз демонстрирует единство парадигмы публично-правовой науки в целом.

Ключевые слова: налоговый процесс; административный процесс; стадии налогового процесса; налоговое право.

Для цитирования: Науменко А. М., Соколова Ю. А. Концепция «налогового процесса» в финансовом и административном праве (к 90-летию со дня рождения Валентины Евгеньевны Кузнеченковой) // Вестник Российской правовой академии. 2026. № 1. С. 248–255. <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2026-0-1-248-255>

Research Article

THE CONCEPT OF THE “TAX PROCESS” IN FINANCIAL AND ADMINISTRATIVE LAW (DEDICATED TO THE 90TH ANNIVERSARY OF THE BIRTH OF VALENTINA EVGENIEVNA KUZNETSENKOVA)

Anna Mikhailovna Naumenko¹

Yulia Alexandrovna Sokolova²

^{1,2} Rostov State University of Economics, 69 Bolshaia Sadovaia St.,
Rostov-on-Don, 344002, Russia

^{1,2} main@rsue.ru

Abstract

The article provides a retrospective of the formation of the concept of the tax process, developed by Professor V. E. Kuznechenkova, a leading scholar of tax law in the post-Soviet period. The authors argue that the tax process should be considered as an independent phenomenon in the field of tax regulation. However, its conceptual features are based on the prototypes of legal and administrative processes developed within the framework of the Soviet legal doctrine. This fact, on the one hand, proves the continuity of Russian legal ontology, and on the other hand, it once again demonstrates the unity of the paradigm of public law science as a whole.

Keywords: tax process; administrative process; stages of the tax process; tax law.

For citation: *Naumenko A. M., Sokolova Yu. A. The Concept of the “Tax Process” in Financial and Administrative Law (Dedicated to the 90th Anniversary of the Birth of Valentina Evgenievna Kuznetsenkova). Herald of the Russian Law Academy, 2026, no. 1, pp. 248–255. (In Russ.) <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2026-0-1-248-255>*

В июне 2025 г. исполнилось 90 лет со дня рождения известного советского и российского ученого-финансоведа, почетного работника высшего профессионального образования Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Кузнеценковой Валентины Евгеньевны.

Валентина Евгеньевна родилась 25 июня 1935 в г. Алдан Якутской АССР. В 1958 г. окончила Московский финансово-экономический институт. В 1973 г. защитила кандидатскую диссертацию на тему «Правовые проблемы внутриведомственного финансового контроля» во Всесоюзном юридическом заочном институте (ныне – Мос-

ковский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА) в Москве.

В 2004 г. в Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации (ныне – Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)) в Москве защитила докторскую диссертацию на тему «Налоговый процесс (современная концепция правового регулирования)» [1].

Профессор В. Е. Кузнеценкова более 30 лет посвятила научно-просветительской деятельности: в начале творческого пути – преподавала студентам, выезжая в отдаленные и труднодоступные учебно-консультационные пункты и филиалы ВЮЗИ в Сибири и на Дальнем Востоке, позже – вела лекции уже как постоянный преподаватель Ростовского государственного университета (ныне – Южный федеральный университет).

С 2009 г. вплоть до своего ухода из жизни, 21 июля 2022 г., Валентина Евгеньевна была ведущим штатным профессором кафедры финансового и административного права Ростовского государственного экономического университета (РИНХ).

Будучи ученицей основоположника советской финансово-правовой науки, профессора Ефима Абрамовича Ровинского, Валентина Евгеньевна по праву считается основателем ростовской школы финансового права. Помимо ценного научного наследия, значителен ее личный вклад в формирование прочных творческих контактов с известнейшими учеными – основоположниками глобальных научных направлений в советском финансовом праве – Ниной Ивановной Химичевой (г. Саратов), Ольгой Николаевной Горбуновой (г. Москва), Лидией Константиновной Вороновой (г. Киев).

Профессор В. Е. Кузнеценкова является автором более 60 исследовательских работ по различным аспектам финансовой деятельности, но в научном сообществе ее имя прежде всего связано с разработкой концептуальной модели налогового процесса.

Рубеж конца XX – начала XXI вв. ознаменовал новую эпоху российской государственности. «Рыночные» реформы и постсоветская экономическая идеология привели к кардинальным изменениям всей социальной системы. В этот период налоги как неотъемлемый атрибут рыночных отношений сверхдинамично развиваются. Налоговое право переживает свой ренессанс, второе рождение. Немногочисленный круг налоговых норм из скромного правового института превратился в крупную подотрасль финансового права, в основе которой лежит гносеологическая уникальность налоговых платежей. Начинаются масштабные научные исследования налогово-правовых явлений. Принятие в 1998 г. первой части Налогового кодекса РФ потребовало от ученых переосмысления сложившихся финансово-правовых доктрин, формирующих новую, уникальную налоговую парадигму [2].

Именно в этот период в финансово-правовой науке был обосновано поставлен вопрос о необходимости выделения налогового процесса как самостоятельного феномена в сфере налогового регулирования общественных отношений.

В качестве исходной модели для формирования концепции налогового процесса ученые использовали, в том числе, прототипы административного процесса. Государственно-властный, управленческий характер налоговых отношений

обеспечил возможность построения теории налогового процесса на фундаменте правовых исследований ученых-административистов советского периода, которые, следует заметить, не потеряли своей актуальности в условиях новой российской государственности.

Напомним, что позиция общего, управленческого подхода к определению административного процесса была обоснована еще в середине прошлого века профессором И. И. Евтихиевым [3], который представил его как общий порядок деятельности органов управления. Аналогичного мнения придерживались, в частности, Ю. М. Козлов [4], В. Д. Сорокин [5], С. С. Студеникин [6]. Под административным процессом понималась деятельность, связанная с реализацией органами государственного управления всего спектра своих полномочий, с решением вопросов, входящих в их компетенцию. На этой основе теория административного права обогатилась категорией «административно-процессуальная форма» и, соответственно, классификацией административно-правовых форм на правоустановительную, правонаделительную и правоохранительную. Данная позиция нашла широкую поддержку в трудах ведущих представителей административно-правовой науки советского периода, а также в новой и новейшей теории административного права.

Следует также упомянуть, что в ходе научных дискуссий также получил свое обоснование так называемый узкий подход, сосредоточивающий административно-процессуальную деятельность исключительно на вопросах рассмотрения жалоб, споров и применении мер юридической ответственности (например, Н. Г. Салищева [7]). Таким образом, данная концепция основана на юрисдикционном понимании административного процесса. Однако эволюция научного знания в данной сфере привела к преобладанию широкой концепции административного процесса.

Конституционные преобразования государственно-политического устройства России, внедрение принципа разделения властей обусловили необходимость глобального пересмотра административного права как отрасли права и формирования обновленной административно-правовой доктрины. Вместе с тем научные наработки в области административного процесса, основанные на его понимании как совокупности правотворчества и правоприменения, были полностью востребованы и легли в основу современных научных исследований, в том числе и в смежных отраслях публичного права.

В научном сообществе разработка концептуальной модели налогового процесса прежде всего ассоциируется с творческим наследием В. Е. Кузнеценковой.

В монографии «Налоговый процесс: теория и проблемы правоприменения» [8] Валентина Евгеньевна последовательно анализирует каждый институт налогового права через призму процессуального механизма. Профессор убедительно доказывает, что дефиниция налогового процесса в качестве методологической основы требует широкого предметного подхода. Научный анализ трудов ведущих представителей административно-правовой науки (А. Е. Лунева, Н. Г. Салищевой, В. Д. Сорокина, Ю. А. Тихомирова и др.) позволил автору создать полноценную модель налогового процесса, отражающую его управленческую природу, а также специфику, обусловленную особым имущественным характером налоговых отношений, аргу-

ментированно представленную в трудах ученых-финансистов (А. В. Брызгалина, Д. В. Винницкого, Ю. А. Крохиной, О. А. Ногиной, С. Г. Пепеляева, Г. В. Петровой и др.). Концепт «налоговый процесс» по своему содержанию должен включать все институциональные аспекты налогообложения, начиная от этапа формирования налоговой нормы в рамках законопроектной деятельности и заканчивая защитой прав участников налоговых споров.

По мнению В. Е. Кузнеценковой, правовые доктрины, ассоциирующие юридический процесс лишь с разрешением споров о праве и осуществлением процедур правового принуждения, не могут выступать ориентиром при изучении процессуальных механизмов в финансовом праве. В этом случае налоговый процесс, по сути, сводится лишь к правоприменительной деятельности в сфере налогового контроля и привлечения к ответственности лиц, виновных в совершении налоговых правонарушений. Этот подход не позволяет учесть все многообразие и специфику налоговых отношений, «за бортом» остаются достаточно большие предметные области налогового права. Например, налоговое правотворчество, налоговый исполнительный процесс. Поэтому только широкий подход к формированию дефиниции налогового процесса снимает это концептуальное противоречие. Далее, налоговый процесс, с точки зрения его структуры, В. Е. Кузнеценкова предлагает разделить на налоговый правотворческий и налоговый правоохранительный процесс, каждый из которых включает собственные налоговые производства и процедуры.

Особое внимание в процессуальном механизме Валентина Евгеньевна уделяет налоговому правотворческому процессу [9; 10]. Спецификой налогового нормотворчества является его широкий публичный резонанс. Ведь налоговая норма – это всегда социальный компромисс между суверенными фискальными притязаниями государства и стремлением налогоплательщика минимизировать свои налоговые платежи. Поэтому процедуры ее формирования должны быть оптимально структурированы, регламентированы, понятны и открыты. Налоговое правотворчество обладает достаточно уникальным механизмом: при формировании законодательной инициативы, при рассмотрении налоговых законопроектов, при опубликовании уже принятых законов. К слову, не все отрасли российского права обладают какой-либо спецификой в аспекте нормотворчества. Поэтому для большинства отраслей вопрос включения нормотворческих процедур в границы их предметной области не возникает в принципе. Для публичной финансовой деятельности наличие специальных правовых инструментов на этапе нормотворчества – это своего рода «визитная карточка» отрасли. И бюджетная, и налоговая сферы имеют уникальные процедуры в аспекте законотворческой деятельности. При этом многие ученые-экономисты и тем более юристы затрагивали эту проблематику, указывая на противоречия между эталонами налогового законотворчества и реальными фактами установления и принятия налоговых платежей в 1990-х – начале 2000-х гг. [11].

В научных трудах Валентины Евгеньевны Кузнеценковой эти вопросы получили системное изложение. Она аргументированно доказала, что процедуры налогового нормотворчества, обладающие отраслевой спецификой, должны органично включаться в предмет налогового регулирования, в частности как один из базовых элементов налогового процесса.

В структуре налогового правотворческого процесса В. Е. Кузнеченкова предложила выделить два производства: производство по принятию законов о налогах представительными органами власти (налоговый законотворческий процесс) и производство по принятию налоговых нормативных правовых актов исполнительными органами власти. Налоговый законотворческий процесс, в свою очередь, имеет специфику в зависимости от уровня публичной власти, на котором он реализуется: федеральном или региональном.

Налоговый правотворческий процесс органов исполнительной власти рассматривается в узком и широком смыслах. В узком смысле это деятельность исполнительных органов по принятию подзаконных налоговых нормативных правовых актов; в широком – он охватывает как непосредственное участие исполнительных органов в налоговом правотворческом процессе путем издания подзаконных налоговых нормативных правовых актов, так и их опосредованное участие в налоговом законотворческом процессе, осуществляемом представительными органами государственной власти.

При рассмотрении процессуальных аспектов исполнения обязанности по уплате налоговых платежей акцент сделан на обеспечительные средства, которые делятся на две группы, в зависимости от того, что является основанием для их применения: добровольная уплата или принудительное взыскание налогов. В свою очередь, меры государственно-правового принуждения предложено разделить на четыре группы: меры юридической ответственности, превентивные средства, меры защиты и принудительные процессуальные действия.

В налоговом охранительном процессе Валентина Евгеньевна предложила выделять: налоговое контрольное производство; производство по делам о налоговых правонарушениях и производство по обжалованию актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц.

Профессором В. Е. Кузнеченковой впервые на концептуальном уровне был исследован налоговый процессуально-правовой механизм, включающий комплекс средств, при помощи которых упорядочивается правотворческая, исполнительная и охранительная деятельность уполномоченных органов в налоговой сфере. В качестве элементов процессуально-правового механизма регулирования налоговых отношений профессор называет: процессуальные налогово-правовые нормы, юридические факты, налоговые процессуальные правоотношения.

В. Е. Кузнеченкова аргументированно обосновала необходимость использования развернутой дефиниции налогового процесса в финансово-правовой доктрине. По ее мнению, налоговый процесс – это урегулированная процессуальными нормами права деятельность органов публичной власти в налоговой сфере, направленная на установление правовых основ формирования налоговых доходов, обеспечение надлежащего поведения лиц по исполнению ими своих обязанностей как участников налоговых отношений, разрешение налоговых споров. В этом случае процессуальная форма является для участников налоговых отношений инструментом легитимации процедур принятия и реализации юридически значимых решений, которые могут затрагивать любой аспект налогообложения.

Концептуальное определение налогового процесса, предложенное профессором В. Е. Кузнеценковой, не теряет своей актуальности и для современной доктрины финансово-правовой науки, а ее творческое наследие, без сомнения, востребовано учеными, изучающими вопросы трансформации и совершенствования налогово-процессуальных норм.

Пристатейный библиографический список

1. *Кузнеценкова В. Е.* Налоговый процесс (современная концепция правового регулирования) : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004.
2. *Российская наука финансового права конца XX – начала XXI в. : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Д. М. Щекин. М. : Проспект, 2025.*
3. *Евтихийев И. И.* Виды и формы административной деятельности : дис. ... докт. юрид. наук. М., 1948.
4. *Административное право. М., 1968.*
5. *Сорокин В. Д.* Проблемы административного процесса. М. : Юрид. лит., 1968.
6. *Студеникин С. С.* Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права. М. : Изд-во АН СССР, 1949.
7. *Салищева Н. Г.* Административный процесс в СССР. М. : Юрид. лит., 1964.
8. *Кузнеценкова В. Е.* Налоговый процесс: теория и проблемы правоприменения : монография. М. : Полиграф Опт, 2004.
9. *Кузнеценкова В. Е.* Налоговый правотворческий процесс в системе правовых категорий // *Финансовое право. 2016. № 6.*
10. *Кузнеценкова В. Е.* Налоговый правотворческий процесс в системе юридических категорий // *Журнал российского права. 2005. № 1.*
11. *Пепеляев С. Г.* Налоги: реформа и практика. М. : Статут, 2005.

References

1. *Kuznechenkova V. E.* Tax Process (Modern Concept of Legal Regulation): Thesis for a Doctor Degree in Law Sciences. Moscow, 2004. (In Russ.)
2. *Gracheva E. I., Shchekin D. M. (eds.).* Russian Science of Financial Law of the Late 20th – Early 21st Century: Monograph. Moscow: Prospekt, 2025. (In Russ.)
3. *Evtikhiev I. I.* Types and Forms of Administrative Activity: Thesis for a Doctor Degree in Law Sciences. Moscow, 1948. (In Russ.)
4. *Administrative Law.* Moscow, 1968. (In Russ.)
5. *Sorokin V. D.* Problems of Administrative Process. Moscow: Iuridicheskaja literatura, 1968. (In Russ.)
6. *Studenikin S. S.* Socialist System of Public Administration and the Question of the Subject of Soviet Administrative Law. Moscow: Publishing House of the USSR Academy of Sciences, 1949. (In Russ.)
7. *Salishcheva N. G.* Administrative Process in the USSR. Moscow: Iuridicheskaja literatura, 1964. (In Russ.)

8. *Kuznechenkova V. E. Tax Process: Theory and Problems of Law Enforcement: Monograph. Moscow: Polygraph Opt, 2004. (In Russ.)*

9. *Kuznechenkova V. E. Tax Law-Making Process in the System of Legal Categories. Financial Law, 2016, no. 6. (In Russ.)*

10. *Kuznechenkova V. E. Tax Law-Making Process in the System of Legal Categories. Journal of Russian Law, 2005, no. 1. (In Russ.)*

11. *Pepeliaev S. G. Taxes: Reform and Practice. Moscow: Statut, 2005. (In Russ.)*

Сведения об авторах:

А. М. Науменко – кандидат юридических наук, доцент.

Ю. А. Соколова – кандидат юридических наук, доцент.

Information about the authors:

A. M. Naumenko – PhD in Law, Associate Professor.

Yu. A. Sokolova – PhD in Law, Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 21.11.2025; одобрена после рецензирования 26.12.2025; принята к публикации 19.01.2026.

The article was submitted to the editorial office 21.11.2025; approved after reviewing 26.12.2025; accepted for publication 19.01.2026.